



Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra Diritto internazionale

SICUREZZA ALIMENTARE E DIRITTO INTERNAZIONALE

Prof. Pietro Pustorino

RELATORE

Prof. Marco Gestri

CORRELATORE

Matricola: 162113

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	1
IL DIRITTO INTERNAZIONALE NELLA PROMOZIONE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE	7
1.1. Premessa	7
1.2. Definizione di sicurezza alimentare.....	10
1.2.1. La fattispecie della <i>starvation</i>	13
1.3. Sicurezza alimentare e diritti umani	15
1.3.1. Diritto al cibo	22
1.3.2. Diritto alla salute.....	26
1.4. Sicurezza alimentare e diritto internazionale umanitario	30
1.4.1. Quadro normativo sulle norme di prevenzione.....	31
1.4.2. Quadro normativo sull'assistenza umanitaria.....	33
1.5. Sicurezza alimentare e diritto internazionale penale	36
1.5.1. Crimini di guerra.....	36
1.5.2. Crimini contro l'umanità	39
1.5.3. Genocidio.....	43
1.6. Sicurezza alimentare e diritto internazionale del commercio	45
1.6.1. Il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio	48
1.6.2. L'Accordo sull'agricoltura e la recente prassi.....	50
1.6.3. L'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie	55
1.6.4. L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi.....	60
SFIDE GLOBALI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE	64
2.1. Premessa	64
2.2. Cambiamento climatico e sicurezza alimentare.....	65
2.2.1. Effetti del cambiamento climatico	66
2.2.2. Impatto del cambiamento climatico sul sistema alimentare globale	68
2.2.3. Risposte legali e politiche all'insicurezza alimentare.....	71
2.2.4. Il caso dell'emendamento costituzionale cileno	77
2.3. Povertà e sicurezza alimentare: il caso del Kenya.....	79
2.3.1. Quadro normativo internazionale e nazionale	82
2.3.2. Fattori socioeconomici e accesso limitato al cibo	86
2.3.3. Rispetto e applicazione di norme giuridiche esistenti	89
2.3.4. Ostacoli giuridici: <i>compliance</i> e accesso alla giustizia.....	93

SICUREZZA ALIMENTARE E CONFLITTI ARMATI	97
3.1. Premessa	97
3.1.1. L'impatto dei conflitti.....	98
3.1.2. Risposte giuridiche da parte della comunità internazionale	100
3.1.3. L'insicurezza alimentare nella Striscia di Gaza.....	102
3.2. Il ruolo dei singoli Paesi nel contrasto alla <i>starvation</i>	106
3.2.1. Il principio di complementarità e il ruolo della Corte penale internazionale.....	107
3.2.2. Sull'esistenza di un obbligo di adattamento degli ordinamenti interni	109
3.2.3. L'integrazione della <i>starvation</i> nei sistemi giuridici nazionali	112
3.3. Il ruolo della Corte penale internazionale.....	117
3.3.1. La fattispecie del divieto di affamare i civili: luci e ombre.....	118
3.3.2. Ostacoli normativi all'utilizzo della fattispecie di <i>starvation</i>	121
3.3.3. Parzialità della tutela per le vittime di <i>starvation</i> : l'affamare i civili in tempo di pace	127
3.3.4. Il caso di Gaza: primo tentativo di perseguire i crimini di <i>starvation</i> .	133
CONCLUSIONI	139
BIBLIOGRAFIA	143

INTRODUZIONE

La sicurezza alimentare rappresenta una delle più grandi sfide globali del nostro tempo. Nonostante i numerosi interventi da parte del diritto internazionale, ancora oggi diverse zone del mondo continuano ad essere caratterizzate da situazioni di grave insicurezza alimentare dovute, tra le altre cose, anche ai mutamenti climatici, alla povertà e ai conflitti armati. I recenti avvenimenti che hanno sconvolto il Medio Oriente hanno acceso i riflettori sul fenomeno della *starvation* - ossia l'uso della fame nei confronti dei civili come arma di guerra, e per la prima volta, con i mandati d'arresto emessi nel 2024, la Corte penale internazionale ha iniziato un procedimento per perseguire tale pratica come crimine indipendente. Questa tesi si propone di analizzare le modalità con cui il diritto internazionale affronta l'insicurezza alimentare nei suoi diversi ambiti, focalizzandosi sul crimine di *starvation* e sui limiti che la sua repressione incontra nell'ambito del diritto penale internazionale.

In particolare, il presente elaborato, articolato in tre capitoli, si concentra sugli strumenti offerti dal diritto internazionale per prevenire e contrastare l'insicurezza alimentare e il crimine di *starvation*.

Il primo capitolo si occupa di descrivere cosa si intenda per "sicurezza alimentare", analizzando la dinamicità di tale concetto e ponendo l'accento su come la stessa sia disciplinata, in relazione alle diverse sfaccettature che la caratterizzano, in diverse branche del diritto internazionale. La sicurezza alimentare, in entrambe le sue accezioni di *food security* e *food safety*, infatti, viene esaminata attraverso i prismi del diritto internazionale dei diritti umani (evidenziando i caratteri del diritto al cibo nell'accezione delineata dall'art.11 del Patto sui Diritti Economici, Sociali, Culturali), del diritto internazionale umanitario, del diritto penale internazionale e, infine, del diritto internazionale del commercio, analizzando le norme rilevanti in materia, la loro portata e l'impatto che queste hanno nel panorama internazionale. In questo senso, emerge come il diritto internazionale offra un ampio ventaglio di norme preposte ora a prevenire violazioni del diritto al cibo e della sicurezza alimentare, ora a fronteggiare quelle già poste in essere.

Il secondo capitolo analizza due contesti che, oltre a rappresentare alcune delle

questioni più urgenti dell'epoca attuale, costituiscono situazioni in cui risulta (più) difficile rispettare le norme del diritto internazionale: i cambiamenti climatici e la povertà.

Negli ultimi anni, quello dei mutamenti climatici è diventato un argomento assai attuale nel dibattito internazionale, a fronte delle crescenti preoccupazioni di coloro che studiano gli effetti che si stanno producendo sul pianeta. La sicurezza alimentare è tra le questioni che più si intrecciano con quella del clima, poiché questa viene messa a repentaglio sia sotto il profilo della disponibilità e dell'accesso al cibo, sia sotto il profilo qualitativo degli alimenti che possono risultare dannosi per la salute di chi li consuma. Gli Stati sono stati esortati ad adottare misure volte a proteggere la sicurezza alimentare nazionale tramite l'adattamento dei sistemi agricoli e il miglioramento della gestione delle risorse naturali, avendo sempre riguardo ai diritti umani che devono essere rispettati in ogni momento. Nel presente elaborato sono state esaminate diverse soluzioni proposte dall'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, tutte finalizzate a ridurre gli impatti del clima sui sistemi alimentari, sempre in una prospettiva di promozione e protezione di tutti i diritti umani. Seguendo questa tendenza a bilanciare le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici con la tutela dei diritti umani, questa tesi prende in esame una proposta di modifica costituzionale cilena del 2020, finalizzata ad includere nel testo costituzionale disposizioni specifiche sulla protezione della sicurezza alimentare. Sebbene tale proposta non sia stata in seguito approvata, essa ha il pregio di aver messo in luce il crescente riconoscimento da parte degli Stati della necessità di garantire una maggiore tutela della sicurezza alimentare.

Povertà e insicurezza alimentare sono fenomeni storicamente intrecciati che si alimentano a vicenda in un circolo vizioso difficile da spezzare. Ad oggi, un decimo della popolazione mondiale non ha accesso ad un'alimentazione adeguata, con la fame che colpisce in modo più gravoso alcune aree del pianeta dove diversi fattori economici, ambientali e politici contribuiscono ad aggravare la situazione. Il tema viene affrontato, in una sua dimensione anche concreta, analizzando il contesto sociale, economico, ambientale e politico del Kenya, con particolare riguardo ad una piaga contro cui il Paese combatte da anni e che mina costantemente la sua sicurezza alimentare: le aflatossine. Quest'ultime sono sostanze che si sviluppano sulle colture

alimentari non adeguatamente conservate, trattate e/o lavorate e che, se ingerite anche in quantità minime, possono esporre l'organismo a gravi rischi per la salute. Saranno pertanto analizzati il quadro giuridico-legale nazionale rilevante ed i fattori socioeconomici che contribuiscono a spianare la strada alla proliferazione di queste sostanze, contribuendo ad indebolire la sicurezza alimentare (già di per sé precaria) del Paese ed arrecando un enorme pregiudizio alla popolazione kenyota.

Il terzo capitolo della tesi analizza la rilevanza che il tema della sicurezza alimentare acquisisce in relazione a contesti di conflitto armato. La fame, infatti, non solo spesso invade le zone in cui questi si consumano, ma talvolta viene utilizzata anche come strumento per indebolire la Parte avversaria, pratica, questa, vietata dal diritto penale internazionale, che prevede esplicitamente il divieto di affamare i civili come strategia di guerra (art.8(2)(b)(xxv) Statuto di Roma). Il presente elaborato si propone di condurre un'analisi degli impatti che i conflitti hanno sulla sicurezza alimentare del paese nel quale trovano luogo, distinguendo tra impatti diretti, ossia ricollegabili ad atti volti direttamente ad ostruire l'accesso a beni essenziali e ad ostacolare la ricezione di aiuti umanitari, ed impatti indiretti, ossia tutti quelli che indirettamente minano la sicurezza alimentare di un paese, quali ad esempio la distruzione di campi agricoli e di servizi e infrastrutture di base. Alla luce delle conseguenze assai gravose che i conflitti armati hanno sulla sicurezza alimentare di un Paese, questa tesi si focalizza sugli sforzi portati avanti dalla comunità internazionale e dalle organizzazioni internazionali, volti a rafforzare la regolamentazione giuridica in materia. In particolare, si è guardato all'impatto che diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite hanno avuto sulla questione, prima tra tutte la Risoluzione 2417 del 24 maggio 2018, la cui importanza risiede nel fatto che viene evidenziato un nesso causale tra i conflitti e la fame, legando tra loro, quindi, anche i concetti di pace e di sicurezza alimentare.

Di fronte alle immagini che dal 7 ottobre 2023 invadono i media e gli altri mezzi di comunicazione, il presente elaborato si propone di esaminare gli impatti che la guerra israelo-palestinese ha avuto sulla popolazione che vive nella Striscia di Gaza. In relazione agli eventi che si sono consumati a causa di tale conflitto (ma non solo), questa tesi si propone di esaminare in modo articolato la norma che prevede il divieto di affamare i civili come strategia bellica, (cosiddetta "*starvation*"), fattispecie che

rientra nella più ampia categoria dei crimini di guerra prevista all'art.8 dello Statuto di Roma. In questa prospettiva, da un lato vengono analizzati i principi e gli obblighi che gli Stati parte allo Statuto di Roma devono rispettare per garantire il buon funzionamento della giustizia penale internazionale, dall'altro sono esaminati il ruolo della Corte penale internazionale e l'approccio che quest'ultima adotta in relazione al crimine di *starvation*. Gli Stati parte allo Statuto di Roma sono vincolati al rispetto del principio di complementarità, in base al quale la Corte penale internazionale è competente a giudicare i più gravi crimini internazionali (previsti dallo stesso Statuto) qualora lo Stato in cui il crimine si è consumato non abbia iniziato un procedimento penale nazionale, oppure, pur essendo stato iniziato un siffatto procedimento, vi sia una ragione di sostanziale incapacità di condurlo o di portarlo a termine.

Dal principio di complementarità discende, quale corollario, un obbligo di adattamento degli ordinamenti interni alle norme di diritto sostanziale previste dallo Statuto di Roma, la cui esistenza, tuttavia, è dibattuta nella dottrina internazionalista. Il presente elaborato si propone di illustrare i diversi orientamenti sulla questione, favorendo la tesi secondo cui un tale obbligo è implicitamente previsto dallo Statuto di Roma, alla luce del fatto che, senza un adeguamento degli ordinamenti penali interni alle norme sostanziali dello Statuto di Roma, l'applicazione del principio di complementarità risulterebbe compromessa, poiché i sistemi giuridici nazionali, non contemplando l'incriminazione dei crimini internazionali, sarebbero impossibilitati ad avviare un procedimento penale.

Presupponendo quindi l'esistenza di un siffatto obbligo, la tesi illustra le diverse modalità con cui tali norme sono state recepite ed integrate nei sistemi penali nazionali. Risulta, infatti, che vi siano due modalità di recepimento delle previsioni in questione: l'integrale incorporazione dei crimini previsti dallo Statuto in un apposito documento legislativo e l'introduzione nel codice penale nazionale di una sezione *ad hoc* relativa a tali delitti. È tuttavia da tenere a mente che non tutti gli Stati hanno ratificato lo Statuto di Roma, per cui l'obbligo di adattamento degli ordinamenti interni non vincola quelli che non ne sono Parte. Ciò comporta un rischio di disallineamento tra i sistemi penali nazionali e una carenza in termini di cooperazione internazionale, soprattutto se a non adeguare il proprio ordinamento interno è un paese che nel panorama internazionale gioca un ruolo preponderante, quale ad esempio gli Stati Uniti

d'America. L'allineamento degli ordinamenti interni con il diritto penale internazionale è particolarmente rilevante per il crimine di *starvation* perché, come si vedrà, quest'ultima è di una fattispecie alquanto controversa e di difficile perseguibilità penale. Non è un caso, infatti, che ad oggi non vi sia mai stata una condanna per violazione del divieto di affamare i civili (e non sia neanche mai stato un processo penale in tal senso).

Le difficoltà di persecuzione di tale delitto derivano sia dall'elemento soggettivo, che dall'elemento oggettivo di cui esso si compone. Innanzitutto, è da sottolineare che l'art.8(2)(b)(xxv) si applica solo in contesti di conflitto armato, mancando il diritto internazionale di una norma che, in parallelo, vieti l'atto di affamare intenzionalmente anche in contesti di pace. Per quanto riguarda l'elemento psicologico, la norma richiede che il divieto sia violato intenzionalmente, dunque configurando il reato in funzione della sua commissione con dolo diretto. Il requisito oggettivo, invece, consiste nella privazione della popolazione civile dei beni indispensabili alla sopravvivenza e/o nell'ostruzione del passaggio delle forniture di soccorso. Data la formulazione piuttosto generica della norma e considerando che, durante un conflitto armato, i civili subiscono frequentemente molteplici e differenti violazioni dei loro diritti fondamentali, la Corte penale internazionale ha sempre privilegiato l'instaurazione di procedimenti per delitti di più agevole perseguibilità, al fine di garantire che i responsabili di gravi crimini internazionali non restassero impuniti. Nel perseguire tale obiettivo, ci si interroga sulla possibilità che l'atto di affamare intenzionalmente possa essere giuridicamente sanzionato anche al di fuori del contesto di un conflitto armato. Vengono dunque messe a confronto diverse proposte di incriminazione di tali atti, elaborate sulla base della giurisprudenza dei tribunali internazionali e della dottrina internazionalista, le quali riconducono la *starvation* in tempo di pace a fattispecie contenute nello Statuto di Roma diverse da quelle previste all'art.8 dello stesso.

Infine, il presente elaborato si propone di esaminare i più recenti sviluppi dell'attività della Corte penale internazionale in riferimento al conflitto israelo-palestinese, focalizzandosi in particolare sui mandati d'arresto emessi il 21 novembre 2024 nei confronti del Primo Ministro Israeliano, Benjamin Netanyahu, e dell'ex Ministro della Difesa, Yoav Gallant. Questi mandati d'arresto rivestono un'importanza

straordinaria, in quanto segnano la prima volta nella storia della Corte penale internazionale in cui viene emesso un mandato di arresto - o qualsiasi altro atto d'accusa - per il crimine di *starvation* considerato come fattispecie autonoma. Ciò significa che, qualora sulla base di tali mandati d'arresto fosse iniziato un processo davanti alla Corte penale internazionale, non solo si darebbe vita ad un precedente per la persecuzione dei crimini di *starvation*, ma si attribuirebbe alle violazioni del diritto al cibo un'importanza mai avuta prima, segnando l'inizio di una nuova era per la lotta internazionale all'insicurezza alimentare.

CAPITOLO I

IL DIRITTO INTERNAZIONALE NELLA PROMOZIONE DELLA SICUREZZA ALIMENTARE

Sommario. 1.1. Premessa - 1.2. Definizione di sicurezza alimentare - 1.2.1. La fattispecie della *starvation* - 1.3. Sicurezza alimentare e diritti umani - 1.3.1. Diritto al cibo - 1.3.2. Diritto alla salute - 1.4. Sicurezza alimentare e diritto internazionale umanitario - 1.4.1. Quadro normativo sulle norme di prevenzione - 1.4.2. Quadro normativo sull'assistenza umanitaria - 1.5. Sicurezza alimentare e diritto internazionale penale - 1.5.1. Crimini di guerra - 1.5.2. Crimini contro l'umanità - 1.5.3. Genocidio - 1.6. Sicurezza alimentare e diritto internazionale del commercio - 1.6.1. Il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio - 1.6.2. L'Accordo sull'agricoltura e la recente prassi - 1.6.3. L'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie - 1.6.4. L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi

1.1. Premessa

*“Noi donne e uomini, cittadini di questo pianeta, sottoscriviamo questo documento, denominato Carta di Milano, per assumerci impegni precisi in relazione al diritto al cibo che riteniamo debba essere considerato un diritto umano fondamentale”*¹. È così che inizia la Carta di Milano, documento che rappresenta l'eredità immateriale dell'Expo 2015 tenutasi nella capitale lombarda e manifesto di uno degli obiettivi principali della comunità internazionale: garantire a tutti un equo accesso al cibo. L'obiettivo della Carta è quello di contribuire ad elevare il diritto al cibo a diritto fondamentale.

Ad oggi, nonostante ci sia un quantitativo più che sufficiente di cibo nel mondo per sfamare ogni singolo individuo, più di 780 milioni di persone soffrono la fame e la malnutrizione². Ciò, secondo quanto riportato dalla Food and Agriculture Organization (FAO)³, è dovuto a una situazione di insicurezza alimentare che pervade

¹ Carta di Milano, Milano, adottata il 28 settembre 2015.

² Messaggio del Segretario generale delle Nazioni Unite per la giornata mondiale dell'alimentazione, 16 ottobre 2023, New York (<https://unric.org/it/giornata-mondiale-dell'alimentazione-messaggio-del-sg/>).

³ Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, United Nations Children's Fund, World Food Programme, World Health Organization, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban*

numerose zone nel mondo. La FAO individua diversi fattori che giocano un ruolo fondamentale nell'intensificazione della fame e della malnutrizione, come per esempio i conflitti armati, il cambiamento climatico e l'economia, prevedendo che fino al 2030 ancora almeno 600 milioni di persone vivranno in una condizione di insicurezza alimentare. Siffatto risultato è stato elaborato sulla base dell'impatto che la pandemia Covid 19 e i principali conflitti in corso, ad esempio quelli che stanno dilaniando l'Ucraina e la Palestina, hanno avuto sul tema della sicurezza alimentare.

La Carta di Milano è nata dall'incontro tra le idee di esperti internazionali in materia alimentare, che hanno partecipato agli incontri (denominati Expo delle idee) organizzati in vista dell'Expo 2015 affinché vi fosse un confronto su diverse tematiche legate all'alimentazione. In occasione del 16 ottobre 2015, durante la giornata mondiale dell'alimentazione, questo documento è stato consegnato al Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon, presentandosi come un documento di portata internazionale, che però non si pone come strumento intergovernativo, ma come strumento di cittadinanza globale⁴. La Carta di Milano, infatti, si presenta come manifesto di valori condivisi non solo dagli Stati, principali attori del diritto internazionale, ma prima di tutto dai soggetti (le persone fisiche e giuridiche, gli enti e le associazioni) che li compongono. Per tale motivo, la Carta di Milano è stata esposta all'Expo 2015 ed aperta alla sottoscrizione di chiunque ne condividesse i valori.

Dal momento che i soggetti primari del diritto internazionale sono gli Stati, le sue norme e i documenti che lo compongono sono rivolti in via principale ad essi. La peculiarità della Carta di Milano è che si rivolge in prima istanza ai singoli componenti della società, pur non avendo alcuna portata vincolante né a livello internazionale né nelle singole giurisdizioni, ma acquisendo una posizione preponderante sul piano politico e morale: i sottoscrittori si impegnano, e con essi gli Stati a cui appartengono, a portare avanti e a difendere i valori legati al diritto al cibo e alla sicurezza alimentare, sia nelle azioni compiute nella loro sfera individuale, sia nell'indirizzare gli Stati stessi a perseguire obiettivi comuni anziché interessi prettamente legati a questioni che si

continuum, Food and Agriculture Organization, Rome, 2023.

⁴ M. MARTINA, *Ecco la Carta di Milano, cibo diritto di tutti*, in "La Stampa", del 28 aprile 2015, (<http://www.mauriziomartina.it/ecco-la-carta-di-milano-cibo-diritto-di-tutti/#more-586>).

esauriscono all'interno dei confini nazionali⁵. La scelta di indirizzare questo documento agli individui e non agli Stati nasce dalla consapevolezza che proporre un documento intergovernativo avrebbe incontrato non poche difficoltà, poiché avrebbe necessitato di una trattativa volta a bilanciare i differenti interessi degli Stati. Ma più rilevante è che questa scelta sia stata fatta sull'onda di una nuova tendenza del diritto internazionale di coinvolgere sempre più la società civile internazionale nell'individuazione delle priorità e dei comportamenti da promuovere a livello statale.

Questa tendenza è tanto innovativa quanto ambigua, poiché sconta il fatto che non esiste una definizione universale di società civile internazionale, variando questa a seconda dell'ambito in cui viene utilizzata. La peculiarità della Carta di Milano è che rivolgendosi a tutti i soggetti di cui si compone la cosiddetta "società civile" (di ogni Stato), destinatarie del suo contenuto sono anche le forme aggregative, e, dunque, considera ai fini del perseguimento degli obiettivi che si propone, non solo le persone fisiche ma anche le imprese (esercitate in forma societaria), le associazioni e gli enti⁶. La carta di Milano costituisce una delle svolte più recenti in relazione al diritto al cibo, il quale, tuttavia, ha origini più lontane nel tempo, poiché nasce nel 1948 con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani⁷, il cui art.25 sancisce il diritto ad un tenore di vita adeguato, con particolare riferimento, tra le altre cose, all'alimentazione. La rilevanza della Carta di Milano, dunque, non consiste tanto nell'affermazione del diritto al cibo quale diritto fondamentale, ma nell'importanza e nel ruolo che vengono attribuiti agli individui con l'articolazione di una serie di impegni che questi devono assumere⁸. La Carta, infatti, impone una serie di obblighi che attengono all'affermazione del diritto al cibo, ma più nello specifico prevede doveri con l'obiettivo di rafforzare la sicurezza alimentare su tutto il globo.

Sotto un diverso profilo, poi, non può sottovalutarsi la portata morale del documento: il fatto che singoli soggetti possano aderire ad un documento di rilevanza internazionale è di grande valore da un punto di vista di consapevolezza e

⁵ B. CONFORTI, *Diritto internazionale* (X ed.), Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 32.

⁶ GESTRI, Marco (cur.), *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione universale alla Carta di Milano*, Mucchi Editore, Modena, 2015.

⁷ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata il 10 dicembre 1948 con la Risoluzione 217 A (III), in United Nations, "Official Records of the Third Session of the General Assembly, Part I", Parigi, 1948 (UDHR).

⁸ M. GESTRI, *Cibo e diritto: Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano*, cit.

sensibilizzazione sulla questione dell'alimentazione. Chiaramente non basta l'affermazione di un diritto perché questo venga realizzato, ma occorre una strategia d'azione coordinata tra i vari settori, economico, sociale e politico. Per rendere possibile ciò bisogna “*superare quella globalizzazione dell'indifferenza che permea l'odierna comunità mondiale ed educare le persone alla solidarietà*”⁹, ma per realizzare un'azione efficace bisogna avere contezza del fatto che la sicurezza alimentare attraversa diversi rami del diritto internazionale intersecandoli tra loro. È un concetto, infatti, che non attiene solamente all'ambito dei diritti umani, ma che si è fatto strada guadagnandosi una disciplina anche nei settori del diritto umanitario, del diritto penale internazionale e del diritto commerciale internazionale.

1.2. Definizione di sicurezza alimentare

Tra i diritti umani più conosciuti e più comuni, il diritto al cibo è quello meno realizzato (forse anche tra i più difficili da perseguire) se si considerano i costanti numeri molto alti relativi alla fame e alla malnutrizione nel mondo¹⁰. Il termine “sicurezza alimentare”, in italiano, viene utilizzato come omnicomprensivo di due tipologie di sicurezza che in inglese vengono individuate con due termini distinti: *food security* e *food safety*.

La *food security* è stata definita durante il World Food Summit (Vertice Mondiale dell'Alimentazione)¹¹ tenutosi a Roma nel 1996 come la “*situazione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano le loro necessità e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana*”¹². Una prima espressione embrionale di *food security*, in verità, era già stata scritta nella Convenzione Internazionale sui

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ K. MECHLEM, *Food, Right to, International Protection: This article was last updated June 2008*, in P. MINNEROP, R. WOLFRUM, F. LACHENMANN (eds), *International Development Law: Thematic Series: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University press, New York 2019, pp. 459–467.

¹¹ I Vertici Mondiali dell'Alimentazione sono incontri internazionali organizzati dalla FAO per affrontare le questioni relative alla sicurezza alimentare globale e alla lotta contro la fame. Tali incontri non producono obblighi giuridici vincolanti, tuttavia hanno una forte valenza politica.

¹² World Food Summit Plan of Action, Roma, 13 novembre 1996, in "Report of the World Food Summit", Rome, FAO, 1996.

Diritti Economici, Sociali e Culturali¹³ (anche detta il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, “il Patto”) del 1966 che, all’art.11.2, prevede “*il diritto di tutti ad essere liberi dalla fame*”. La *food security* nasce dalla consapevolezza che il mondo non può essere considerato un luogo sicuro finché più di mezzo miliardo di persone hanno accesso solamente a quanto necessario per sopravvivere a malapena. La definizione di *food security* fornita dal World Food Summit ha dunque carattere multidimensionale poiché si basa su quattro principi: la disponibilità, l’accesso, l’utilizzo e la stabilità.

Il concetto di disponibilità del cibo è imperniato sul profilo temporale. Si parla di disponibilità quando una quantità sufficiente di cibo qualitativamente adeguato è disponibile in modo costante a ogni persona che popola un Paese¹⁴. Non è rilevante il modo in cui il cibo viene fornito agli individui, che sia per mezzo di produzione locale, di importazioni o di assistenza alimentare, purché sia sufficiente al sostentamento di ciascuno di essi. L’accesso al cibo è la situazione in cui ogni famiglia e ciascuno dei suoi membri ha le risorse necessarie per procurarsi un cibo adeguato a una dieta nutriente¹⁵. I principali fattori in gioco sono da un lato il prezzo del nutrimento, dall’altro la disponibilità e la distribuzione del reddito. L’utilizzo del cibo fa riferimento al suo impiego corretto in relazione al concetto di dieta, intesa come necessario apporto di energie e nutrienti essenziali, acqua potabile e condizioni sanitarie adeguate¹⁶. L’utilizzo corretto del cibo dipende in grande misura dalle conoscenze di un individuo in merito alla conservazione e al processamento del cibo, nonché dai principi di base di una nutrizione corretta. La stabilità, infine, si riferisce al fatto che i tre concetti sopra analizzati siano costantemente disponibili a ciascun individuo¹⁷. Dunque, il concetto di stabilità richiede che situazioni improvvise (ad esempio lo scoppio di un conflitto armato, una crisi climatica o una pandemia) oppure cicliche (ad esempio le stagioni secche) non vadano a ledere i principi di disponibilità

¹³ Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, in vigore 03 gennaio 1976, in United Nations, “Treaty Series”, vol. 993, 1966, p.3.

¹⁴ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12: The Right to Adequate Food (art.11)*, 20th Sess., 12 maggio 1999, E/C.12/1999/5.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

e accesso al cibo e che ne sia sempre garantito un adeguato utilizzo.

Differente è la *food safety*, che si riferisce al novero di condizioni e pratiche utilizzate per produrre e conservare il cibo da un punto di vista qualitativo, al fine di prevenire contaminazioni o intossicazioni alimentari. Il concetto è stato elaborato dal Patto, il quale prevede all'art. 11 che gli Stati agiscano sia individualmente sia tramite la cooperazione internazionale (sfruttando appieno le conoscenze tecniche e scientifiche al fine di “*migliorare i metodi di produzione, conservazione e distribuzione del cibo*”), sia divulgando conoscenza e rettificando il sistema agrario in modo da raggiungere “*uno sviluppo e un utilizzo efficienti delle risorse naturali*”. La *food safety* può dunque essere vista come un fattore che contribuisce ad assicurare la *food security*: un cibo qualitativamente non adeguato è fonte di malattie e causa di malnutrizione; concorre quindi ad aumentare l'insicurezza alimentare intesa come *food insecurity*¹⁸.

Assicurare la *food safety*, seppur sia un concetto meno labile di quello di *food security*, è tutt'altro che semplice. La salvaguardia della *food safety* richiede un coordinamento tra diversi settori talvolta difficile da raggiungere, in quanto gli organi preposti all'emanazione di leggi e politiche agrarie devono tenere conto anche delle conoscenze del settore scientifico. Tra gli ostacoli più difficili da superare per la sicurezza alimentare nella sua accezione di *food safety* c'è quello connesso alle sostanze che possono trovarsi nel cibo. Da un lato, gli alimenti si prestano naturalmente allo sviluppo di batteri in quanto sono terreno fertile per l'evoluzione e la crescita di corpi microbici potenzialmente dannosi per la salute umana¹⁹. Dall'altro, un pericolo per la salute è dato anche dalla presenza nel cibo di additivi chimici, utilizzati talvolta per contrastare i predetti batteri, ma anche per rendere il cibo più invitante per chi lo deve acquistare (per esempio i conservanti e i coloranti). Non è raro, inoltre, che negli alimenti si trovino tracce di metalli pesanti o di contaminanti: ad esempio, quando macchinari e utensili realizzati con materiali scadenti vengono utilizzati nella lavorazione del cibo²⁰.

¹⁸ World Health Organization, *Food Safety*, Health Topics (https://www.who.int/health-topics/food-safety#tab=tab_1).

¹⁹ F. FUNG, H. S. WANG, S. MENON, *Food safety in the 21st century*, in “Biomedical Journal”, vol.41, 2018, pp.88-95, p. 90.

²⁰ *Ibidem*.

C'è infine la questione relativa all'igiene personale e ambientale dei soggetti che preparano o lavorano il cibo e dei luoghi in cui queste attività vengono svolte²¹. Le condizioni e le abitudini igienico-sanitarie degli addetti alla lavorazione del cibo sono pivotali in quanto possono prevenire la diffusione di microbi potenzialmente dannosi (l'esempio più immediato è quello di lavarsi le mani prima di maneggiare gli alimenti). Analoghi inconvenienti possono provenire dalle condizioni dell'ambiente in cui il cibo è lavorato e preparato e allo stesso modo rilevano le condizioni di trasporto e conservazione dei prodotti destinati ad essere venduti. Perché la sicurezza alimentare intesa come *food safety* sia affermata, dunque, è necessario che gli sforzi regolatori si estendano a tutto il complesso di attività che indirettamente potrebbero incidere sulla qualità del cibo.

Food safety e *food security* devono coesistere affinché si possa realizzare il completo godimento del diritto al cibo, come affermato dall'art.11 del Patto. Il diritto al cibo, a sua volta, essendo indivisibile e interdipendente con gli altri diritti umani, è essenziale per migliorare la qualità della vita e la condizione degli individui a livello globale.

1.2.1. La fattispecie della *starvation*

Primo Levi, nel suo celebre manoscritto *Se questo è un uomo*, descrive in dettaglio la fame e l'inedia che aveva vissuto nel Lager: le sue sensazioni di allora, purtroppo, sono tutt'ora attuali, condivise da coloro che oggi ne sono vittime. Avendo difficoltà a trovare le parole giuste che descrivessero le privazioni a cui era stato sottoposto, Primo Levi usò l'espressione "*noi stessi siamo la fame, fame vivente*", per evidenziare come la fame e l'inedia siano in grado di penetrare nell'essere umano al punto di diventare esse stesse parte della persona. Lo studio della fame e dell'inedia ha sempre destato interesse poiché questi sono termini che nel linguaggio scientifico non vengono utilizzati, in quanto troppo generici per le scienze, ma sufficientemente vasti per ricomprendere un novero di comportamenti diversi in ambito giuridico. Se infatti nel suo significato generico il termine "inedia" significa soltanto privazione di cibo, in senso giuridico l'inedia non è limitata all'ambito del cibo, ma anche alla

²¹ *Ibidem*.

manca di altri beni essenziali, come si rileva dall'art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma che fa riferimento generico ai “*beni indispensabili per sopravvivere*”.

Definire la fame e l'inedia risulta tuttavia importante, poiché i fattori da prendere in considerazione sono differenti e numerosi. L'inedia, identificata in inglese con il termine *starvation*, è il mezzo di privazione utilizzato per impedire a un gruppo identificato di persone di accedere al sostentamento necessario per sopravvivere. Questo profilo si riconosce soprattutto in relazione alle masse, per esempio comunità, nazioni, classi sociali o popolazioni²². La fame, diversamente, si caratterizza per quattro elementi chiave, di seguito illustrati²³.

In primo luogo, va sottolineato che l'atto di privare un gruppo di persone dei mezzi necessari per sopravvivere è l'elemento centrale, il quale però non consiste solamente nella distruzione di beni, quali le riserve di cibo, o nel compimento di attività volte ad ostacolare l'accesso al cibo; vi sono numerose altre strade che indirettamente portano alla fame, ad esempio la distruzione di abitazioni e strutture sanitarie.

In secondo luogo, è da riconoscere che la fame non è mai perpetrata come atto separato e distinto da altri. Al contrario, spesso la fame, in particolare in contesti come i conflitti armati, è accompagnata da altri reati quali la dislocazione della popolazione presa come obiettivo, violenze di ogni genere e distruzione di vite e infrastrutture. Questo aspetto è particolarmente insidioso in quanto da un lato la considerazione dell'atto di affamare le persone in maniera unitaria non permette di prestare la necessaria attenzione al contesto sociale e sanitario di elevata mortalità che si sviluppa intorno ad esso; dall'altro, il fatto che spesso non si tratti di un atto isolato rende difficile provare che la condotta sia stata effettivamente posta in essere. La fame e l'inedia, tra l'altro, in molti casi non sono la causa diretta della morte degli individui ad essa esposti: determinando un forte indebolimento dell'organismo insieme ad un abbassamento delle difese immunitarie, lo espone a una serie di malattie, divenendo quest'ultima causa di morte. La relazione tra l'insicurezza alimentare e il

²² B. CONLEY, A. DE WAAL, *The Purposes of Starvation: Historical and Contemporary Uses*, in “Journal of International Criminal Justice”, vol. 17, fasc. 4, 2019, pp. 699-722.

²³ *Ibidem*.

funzionamento delle strutture sanitarie, quindi, è sinergica²⁴: quanto le privazioni iniziano ad essere frequenti ed a stratificarsi insorge la malnutrizione, e se non vi è un sistema sanitario preparato a farvi fronte, la malnutrizione sfocia nella fame e nell'inedia. Da ciò deriva pertanto che, affinché la fame sia adeguatamente riconosciuta e affinché coloro che la infliggono siano adeguatamente puniti, è necessario che in sede di prova vengano considerati non solo gli atti che l'hanno direttamente cagionata, ma anche tutte quelle azioni che incrementano il rischio di morte tramite il degrado e la distruzione dell'ambiente e delle strutture sanitarie a cui le vittime fanno capo.

Il terzo elemento da tenere in considerazione è che l'atto di affamare i civili, spesso, si intreccia con altri fattori, che possono essere sia esterni (ad esempio calamità naturali) che interni (ad esempio, divari economici o politiche complesse da realizzare) alla società, che però su di essa incidono. In una società già di per sé debole e frammentata, questi fattori contribuiscono ad incrementare le difficoltà che essa si trova a dover fronteggiare. Infine, la quarta caratteristica è che affinché l'atto di affamare i civili produca i suoi effetti è necessario un tempo piuttosto lungo. Questo comporta, in primo luogo, che sia complesso accertare il nesso causale tra l'atto e gli effetti provocati; in secondo luogo che, nonostante i segnali di malnutrizione che spesso precedono la fame, si inizia a elaborare una risposta quando il fenomeno è già ad uno stadio piuttosto avanzato. Quello che manca nella comunità internazionale, quindi, non è tanto il segnale di imminente crisi, quanto il coraggio di rispondere.

1.3. Sicurezza alimentare e diritti umani

La sicurezza alimentare è strettamente connessa a due diritti umani fondamentali: il diritto alla salute e il diritto al cibo. Quest'ultimi sono stati codificati per la prima volta nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, che, all'art.25, statuisce che tutti hanno "*diritto a un tenore di vita adeguato alla salute e al benessere proprio e della propria famiglia*" e prevede un elenco di fattori che devono essere garantiti per soddisfare il requisito dell'adeguatezza del tenore di vita, tra cui appunto il cibo. Tale documento non ha natura vincolante, poiché, in primo

²⁴ SCN Task Force on assessment, monitoring and evaluation, IPC Global Partners, *Review of Nutrition and Mortality Indicators for the IPC: Reference Levels and Decision-making*, 2009, p.78 (<https://media.odi.org/documents/5636.pdf>).

luogo, si tratta di una dichiarazione di principi, in secondo luogo è stato adottato nella forma di una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (che per natura non è vincolante). Tuttavia, le norme che compongono la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani sono ormai considerate, dal punto di vista sostanziale, principi generali del diritto internazionale e come tali vincolanti per tutti i soggetti di tale ordinamento.

Successivamente, il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, elaborando ulteriormente la questione, ha previsto due norme distinte, l'una dedicata al diritto al cibo (art.11) e l'altra dedicata al diritto alla salute (art.12). Fornendo la definizione di questi due diritti e prevedendo i connessi obblighi degli stati firmatari, il Patto sottolinea l'importanza del cibo e della salute e li innalza al livello di diritti umani essenziali sia da un punto di vista della sicurezza globale che per il pieno godimento di tutti gli altri diritti umani²⁵, primo tra tutti il diritto alla vita. Dopo l'entrata in vigore del Patto, in ottemperanza al principio di non discriminazione, essendo questo uno dei principi cardine dell'ordinamento internazionale, il diritto al cibo e il diritto alla salute sono stati ribaditi in numerosi altri strumenti sovranazionali, in particolare quelli adottati per proteggere gruppi di individui o minoranze più esposte al rischio di discriminazione²⁶.

I diritti economici, sociali e culturali si caratterizzano per il fatto che devono essere realizzati progressivamente²⁷. La realizzazione progressiva è una caratteristica che pertiene esclusivamente ai suddetti diritti e che, in questo, li distingue dai diritti civili e politici, la cui realizzazione si caratterizza invece per l'immediatezza. L'art.2 del Patto è cardinale per l'effettiva realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, poiché indica le modalità per mezzo delle quali gli stessi devono essere

²⁵ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12: The Right to Adequate Food (art.11)*, cit., par. 4.

²⁶ Tra gli altri: Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, New York, 18 dicembre 1979, in vigore il 3 settembre 1981, in United Nations, "Treaty Series", vol. 1249, 1981, p. 1 ss., art.12.2; Convenzione sui diritti del fanciullo, New York 20 novembre 1989, in vigore 2 settembre 1990, in United Nations, "Treaty Series", vol.1577, 1989, p.3., artt.24, 27; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, New York, 13 dicembre 2006, in vigore 3 maggio 2008, in United Nations, "Treaty Series", vol.2515, 2006, p.3 artt.25(f), 28.1.

²⁷ Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, cit., art.2.1.

concretizzati²⁸, utilizzando, nella sua formulazione in lingua originale, la terminologia “*to take steps*”, che letteralmente significa “*fare passi*”, per dare l’idea di una realizzazione progressiva tramite l’adozione di misure appropriate al conseguimento del fine da raggiungere. Per rendere ancora più chiaro e comprensibile, e conseguentemente effettivo, l’art.2 del Patto, la Commissione sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR) nel 1990 ha adottato il Commento Generale n. 3²⁹ (GC 3) che riguarda specificamente la natura delle obbligazioni che gli Stati Parte del Patto si impegnano ad assumere.

I Commenti Generali (GC) sono pronunce elaborate da commissioni di esperti istituite da diversi trattati sui diritti umani in relazione all’implementazione o interpretazione dei rispettivi trattati³⁰. I Commenti Generali della CESCR sono raccomandazioni che trattano di questioni relative ai diritti economici, sociali e culturali a cui gli Stati parte dovrebbero prestare maggior attenzione³¹. In particolare, il GC 3 ha sottolineato che le obbligazioni internazionali poste dal Patto possono essere classificate sia come obbligazioni di condotta che di risultato poiché, se la maggior parte di esse sono caratterizzate dalla progressività, ve ne sono alcune che devono avere effetto immediato. A questo proposito, il GC 3 evidenzia che proprio perché la progressività richiede uno spazio temporale più dilatato rispetto alle obbligazioni ad

²⁸ “1. Ciascuno degli Stati Parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l’assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l’adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto.

2. Gli Stati Parti del presente Patto si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l’opinione politica o qualsiasi altra opinione, l’origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

3. I paesi in via di sviluppo, tenuto il debito conto dei diritti dell’uomo e delle rispettive economie nazionali, possono determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto.” (Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, cit., art.2)

²⁹ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3: The Nature of State Parties’ Obligations (Art. 2, Para.1, of the Covenant)*, 5th Sess., 14 dicembre 1990, E/1991/23, par.10.

³⁰ Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries*, in “Yearbook of the International Law Commission”, vol. II, Part Two, 2018.

³¹ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comments*, (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/general-comments>).

effetto immediato, le misure devono essere adottate in modo intenzionale, concreto e mirato.

L'art.2 del Patto prevede che a ciascuno Stato sia richiesto di agire per la piena realizzazione dei diritti umani, in base ai bisogni e alle necessità dettati dalla situazione economico-sociale e dallo sviluppo del singolo paese, fornendo un'elencazione delle misure da prendere esemplificativa e non esaustiva. In questo modo, viene data ai singoli Stati ampia discrezionalità sulle azioni da intraprendere. A questo proposito, inoltre, il Patto tiene conto della possibilità che uno Stato si trovi in una condizione economica tale per cui la garanzia dei diritti umani risulta complicata e, al fine di assecondarne e supportarne la realizzazione, prevede che i Paesi in via di sviluppo possano “*determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel presente Patto*”³².

Il GC 3 sottolinea la centralità della cosiddetta *minimum core doctrine*, letteralmente la “*dottrina del nucleo minimo*”, nell'ambito dei diritti umani, la quale sostiene che “*ogni Stato parte ha l'obbligo minimo di garantire il soddisfacimento almeno dei livelli essenziali di ciascun diritto*”³³ poiché se il Patto fosse interpretato in modo diverso - e quindi in modo tale da non assicurare un livello essenziale di soddisfacimento dei diritti in esso affermati - perderebbe la sua ragion d'essere³⁴. Vi è inoltre da considerare che l'art.2 del Patto riconosce l'eventualità di limitazioni derivanti da situazioni di forza maggiore, ma comunque richiede un impegno alla realizzazione progressiva dei diritti tramite l'utilizzo massimo delle risorse a disposizione del paese: uno Stato che non riesce a raggiungere il livello di garanzia minimo del diritto deve dimostrare che tutte le risorse a disposizione e ogni sforzo possibile è stato fatto per la realizzazione di quel diritto³⁵.

Per distinguere le obbligazioni che fanno parte del nucleo minimo da tutte le altre, si guarda alla presenza di almeno uno dei seguenti quattro elementi: l'effetto immediato che pertiene alla loro realizzazione; l'assoluta inderogabilità dell'obbligazione anche in situazioni di crisi o emergenziali; la giustiziabilità intesa

³² Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para.1, of the Covenant)*, cit., art.2.3.

³³ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para.1, of the Covenant)*, cit, par.10.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

come la possibilità di richiedere davanti a una corte nazionale o sovranazionale che lo Stato rispetti l'obbligazione in questione; e, infine, il fatto che la stessa sia legata a un qualche valore considerato di alta priorità³⁶. Ci sono poi una serie di caratteristiche che attengono a tutti gli obblighi del nucleo minimo: l'immediatezza dell'effetto, la completezza e l'universalità. Gli ultimi due aspetti impongono il dovere di ottemperanza all'obbligazione in qualsiasi momento e sono vincolanti per ogni Stato indipendentemente dalle risorse disponibili.

Dal GC 3, dunque, si deduce che ad ogni diritto economico, sociale e culturale sarà associato un nucleo minimo di obbligazioni. Come evidenziato in precedenza, il diritto al cibo è la norma cardine in materia di sicurezza alimentare; tuttavia, anche il diritto alla salute prevede alcune obbligazioni riconducibili ai temi della *food security* e della *food safety*. Per quanto riguarda il diritto al cibo, il nucleo minimo di obbligazioni è volto alla prevenzione della fame e dunque prevede l'obbligo di adottare le misure necessarie per mitigarla anche in situazioni di crisi, disastri naturali o altre emergenze³⁷. Inoltre, è previsto il dovere di ogni Stato parte di assicurare l'accesso ad un cibo "*minimo essenziale, sufficiente, nutrizionalmente adeguato e sicuro*" e di fare in modo che le risorse alimentari non manchino a un numero cospicuo di persone³⁸.

Gli obblighi minimi derivanti dal diritto alla salute, invece, sono previsti nel Commento Generale 14³⁹ (GC 14) della CESCR, che, dopo aver sancito il dovere primario di garantire che nessun individuo sia privato dell'assistenza medico-sanitaria essenziale e di garantire l'accesso alle strutture, ai beni e ai servizi sanitari su base non discriminatoria, prevede anche una serie di doveri che riguardano in modo più diretto la sicurezza in ambito alimentare. La CESCR del 2000, infatti, ha previsto che ciascuno Stato debba assicurare ad ogni individuo "*l'accesso a un'alimentazione minima essenziale, adeguata e sicura*" e fornire provviste sufficienti di acqua potabile e sicura⁴⁰. Il diritto all'acqua, in realtà, non ha un articolo a sé nel Patto (come quello

³⁶ J. TASIOULAS, *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*, The World Bank, 2017, p.10.

³⁷ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12: The Right to Adequate Food (art.11)*, cit., par.14.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (art.12)*, 22nd Sess., 11 agosto 2000, E/C.12/2000/4.

⁴⁰ *Ibidem*., par.43.

al cibo e alla salute), ma si trova *a mezza via* tra il diritto al cibo e il diritto alla salute⁴¹. Gli obblighi relativi alla fornitura e all'accesso ad un'acqua che sia sufficiente, sicura e potabile derivano sia dall'uno che dall'altro diritto, poiché l'acqua è un elemento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi sia dell'art.11 che dell'art.12 del Patto. Si tratta dunque di un diritto che, nonostante non sia codificato come diritto a sé stante, comunque è considerato fondamentale e dal quale discendono una serie di obbligazioni minime a cui tutti gli Stati devono ottemperare.

Gli Stati, tuttavia, non sono gli unici attori sul piano internazionale che si impegnano per la realizzazione dei diritti umani. L'art.2 del Patto prevede, infatti, tra le altre cose, l'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale tra gli Stati parte nell'attuazione dei diritti fondamentali, la quale è facilitata dalle organizzazioni internazionali. L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è un'organizzazione internazionale nata nel secondo dopoguerra proprio per promuovere la pace e la sicurezza e la cooperazione internazionale. Nel tempo, sotto la guida dell'ONU sono nate numerose agenzie, ciascuna con obiettivi e finalità diverse, tra cui la *Food and Agriculture Organization* (FAO) e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che, tra le altre cose, operano in vista di una maggiore sicurezza alimentare.

Più specificamente, la FAO ha come obiettivo quello di assicurare che ogni individuo goda di *food security* e di un accesso regolare ad alimenti di qualità che gli permettano di vivere una vita sana e attiva; l'OMS invece, ha come obiettivo quello di fornire una copertura medico-sanitaria globale e dunque si occupa sia di rispondere a situazioni emergenziali sia di promuovere stili di vita sani di modo che ogni individuo raggiunga un grado di salute accettabile.

Data la forte interconnessione tra nutrizione, *food safety* e *food security*, la FAO e l'OMS hanno instaurato una *partnership*, la *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*, sotto la quale sono stati realizzati numerosi progetti che si sono rivelati fondamentali per il consolidamento della sicurezza alimentare a livello globale. Senza dubbio, tra le opere più ambiziose e influenti derivati dalla cooperazione tra queste due agenzie delle Nazioni Unite c'è il *Codex Alimentarius* (o Codice del Cibo), ossia una

⁴¹ Scottish human rights commission, *Minimum Core Obligations – The Practice of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Scottish Human Rights Commission, 2023.

raccolta di standard, linee guida e codici di condotta volta a proteggere la salute del consumatore migliorando, da un lato, il livello di qualità e sicurezza degli alimenti e dall'altro, l'equità del commercio alimentare internazionale. I testi contenuti nel Codice del Cibo sono stati elaborati dalla Commissione del Codex Alimentarius (CAC), formata da rappresentanti dei paesi membri sia della FAO che dell'OMS esperti in materia di standard alimentari internazionali. Nonostante la natura non vincolante del *Codex*, comunque i testi in esso contenuti sono un punto di riferimento a livello internazionale, poiché sono basati su dati scientifici. Di conseguenza, i paesi che vi aderiscono utilizzano i testi del *Codex* come archetipo per l'elaborazione della normativa nazionale in tema di sicurezza alimentare⁴².

Merita infine di essere ricordato, in questa sede, un rapporto redatto dall'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite dal titolo "*Principi Guida sulle Imprese e i Diritti Umani*"⁴³, nel quale sono state esaminate una serie di condotte delle imprese del settore alimentare. Tra queste, sono stati stigmatizzati comportamenti anti-competitivi volti a creare regimi oligopolistici potenzialmente in grado di limitare l'accesso ai mercati e l'accessibilità economica delle materie prime (cosicché ad esempio chi abita zone rurali spesso si trova obbligato a comprare le sementi a prezzi piuttosto alti da aziende agrochimiche), nonché il *greenwashing* e la carenza di trasparenza (anche in relazione alle emissioni, agli additivi presenti nei cibi e agli aspetti nutrizionali in generale), tutte condotte che contribuiscono a incrementare fenomeni speculativi sui prezzi a discapito dei ceti più deboli⁴⁴.

I *Principi Guida sulle Imprese e i Diritti Umani*, a tale riguardo, pongono obbligazioni sia in capo allo Stato che in capo alle imprese. Lo Stato, da un lato, deve adottare misure appropriate per garantire che, quando si verificano abusi riguardo al diritto all'alimentazione, le imprese responsabili siano chiamate a risponderne. Laddove le imprese abbiano causato pregiudizio o abbiano contribuito a danneggiare i diritti umani, anche attraverso le azioni di filiali, appaltatori e affiliate, esse

⁴² Tra le altre: Decisione del Consiglio Europeo 2003/822/EC del 17 novembre 2003 sull'accesso della Comunità Europea alla Commissione del Codex Alimentarius [Gazzetta Ufficiale EU L 309, 26.11.2003].

⁴³ Alto Commissariato per i diritti umani, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, New York, 2011, HR/PUB/11/04.

⁴⁴ International panel of experts on sustainable food systems, *Another perfect storm?*, maggio 2022, (https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf).

dovrebbero impegnarsi attivamente per porvi rimedio. È stata inoltre rilevata la necessità di proteggere i difensori dei diritti umani⁴⁵, compresi quelli che si occupano delle attività commerciali e del loro impatto, garantendo che questi non subiscano minacce, molestie o rappresaglie⁴⁶.

1.3.1. Diritto al cibo

L'art.11 del Patto⁴⁷, consta di due commi: il primo riprende il diritto ad un tenore di vita adeguato già affermato dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il secondo invece è dedicato solamente alla definizione e allo sviluppo del diritto al cibo. Il secondo comma dell'art.11 può essere visto come diviso in due parti: una prima, volta a definire cosa si intende per diritto al cibo e una seconda che, onde assicurare che gli stati firmatari agiscano per garantire questo diritto ai loro cittadini, stabilisce una serie di misure di base che devono essere adottate per la progressiva realizzazione di questo diritto.

Nella stesura della prima parte dell'articolo, l'Assemblea Generale delle Nazioni

⁴⁵ Nel 2022, sono stati uccisi almeno 448 difensori dei diritti umani, giornalisti e sindacalisti, molti dei quali erano popoli indigeni, afro-discendenti, contadini e piccoli agricoltori, e circa la metà dei quali erano leader di gruppi di contadini. (Nazioni Unite, *Guidance note for United Nations resident coordinators and country teams: supporting Governments to better respect, promote and protect environmental human rights defenders*, novembre 2023).

⁴⁶ Gruppo di lavoro sulla questione dei diritti umani e le corporazioni transnazionali e altre aziende (Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises), Information note on climate change and the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2023, (<https://media.business-humanrights.org/media/documents/Information-Note-Climate-Change-and-UNGPs.pdf>), p.8.

⁴⁷ “1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati Parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.

2. Gli Stati Parti del presente Patto, riconoscendo il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, adotteranno, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, tutte le misure, e fra queste anche programmi concreti, che siano necessarie:

a) per migliorare i metodi di produzione, di conservazione e di distribuzione delle derrate alimentari mediante la piena applicazione delle conoscenze tecniche e scientifiche, la diffusione di nozioni relative ai principi della nutrizione, e lo sviluppo o la riforma dei regimi agrari, in modo da conseguire l'accrescimento e l'utilizzazione più efficaci delle risorse naturali;

b) per assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni, tenendo conto dei problemi tanto dei paesi importatori quanto dei paesi esportatori di derrate alimentari”.

Unite ha ritenuto opportuno stabilire che il diritto al cibo è il “*diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame*”⁴⁸. Essendo il diritto al cibo un diritto invisibile, nel 1999 la CDESCR ha pubblicato il Commento Generale n.12⁴⁹ (GC 12) per fare chiarezza sul significato e la portata dell’art.11. In tale documento la Commissione afferma che il diritto al cibo deve essere considerato congiuntamente a quello di dignità dell’essere umano ed è indispensabile per il godimento di tutti gli altri diritti. Inoltre, è considerato inseparabile dai concetti (economico, ambientale e di politica sociale) inerenti alla giustizia sociale, poiché è volto all’eradicazione della povertà sia sul piano nazionale che internazionale.

La CDESCR osserva come i problemi legati alla povertà, alla fame e alla malnutrizione siano prevalentemente relativi ai paesi in via di sviluppo; ciò non toglie, comunque, che altri problemi legati al diritto ad un cibo adeguato siano presenti anche nei paesi più sviluppati, a dimostrazione del fatto che quella della fame e della malnutrizione è una piaga che attraversa tutto il mondo e non solo quei paesi in cui la fame è evidente. Il problema della fame nel mondo non attiene tanto a una carenza di cibo, quanto a una carenza d’accesso al cibo per una parte consistente della popolazione mondiale. A fronte di ciò, il GC 12 sottolinea che la previsione in analisi non deve essere interpretata in modo restrittivo, come riferimento al solo apporto calorico minimo indispensabile, ma che il diritto al cibo è realizzato quando “*ogni persona ha accesso fisicamente ed economicamente in ogni momento a un cibo adeguato al proprio approvvigionamento*”. Secondo la CDESCR del 1999, il nucleo fondamentale del diritto al cibo deve avere due caratteristiche: la disponibilità e l’accessibilità.

Nel definire la disponibilità come la presenza di cibo quantitativamente e qualitativamente sufficiente in ogni momento per soddisfare i bisogni dell’individuo, la CDESCR ha individuato una serie di parametri per misurare l’adeguatezza del cibo disponibile. Vengono infatti individuati come fattori le esigenze alimentari di ciascun individuo necessarie per uno sviluppo sia fisico che mentale della persona, la libertà da sostanze avverse come parametro di *food safety* e l’accettabilità in una determinata

⁴⁸ Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, cit., art.11.

⁴⁹ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12: The Right to Adequate Food (art.11)*, cit.

cultura, dunque tenendo in considerazione non solo valori strettamente legati al consumo del cibo, ma anche alla percezione culturale di esso. La disponibilità non guarda alla provenienza del cibo (se provenga direttamente dalla terra o sia processato, se sia prodotto localmente o importato), ma attiene soltanto a livelli quantitativi e qualitativi delle risorse alimentari.

Il secondo fattore costituente il nucleo dell'art.11 è l'accessibilità, ossia la garanzia di un accesso al cibo che non sia d'intralcio alla realizzazione di altri diritti umani. Il concetto in parola va letto sia sotto un profilo economico che fisico. Sotto il primo profilo, è necessario che i costi associati alle risorse alimentari siano tali da non compromettere o minacciare il soddisfacimento di altri bisogni primari; sotto il secondo, occorre che un cibo adeguato sia fisicamente accessibile a tutti, compresi i soggetti vulnerabili, quali ad esempio (ma non solo) bambini, anziani e persone affette da disabilità.

Due ulteriori e fondamentali caratteristiche che si legano strettamente a quelle appena citate sono l'adeguatezza e la sostenibilità. La prima fa riferimento al fatto che ci sono una serie di fattori da tenere in considerazione per determinare se un cibo o una dieta possono essere conformi a quanto previsto nel Patto. Il concetto di sostenibilità, invece, coincide con quello di stabilità relativo alla *food security* e consiste nell'assicurare la disponibilità e l'accessibilità del cibo a lungo termine.

Come brevemente accennato in precedenza, la seconda parte dell'art.11 del Patto individua una serie di obbligazioni che gli stati firmatari si impegnano a perseguire per assicurare il godimento del diritto in questione. Si è visto che caratteristica dei diritti umani economici, sociali e culturali, infatti, è quella della realizzazione progressiva⁵⁰, che si distingue da quella immediata, tipica dei diritti civili e politici. I doveri imposti dal Patto in relazione al diritto al cibo costituiscono una serie di obbligazioni di base a cui tutti gli Stati devono attenersi e alle quali devono aggiungersene altre in base alla situazione economica e sociale e al grado di implementazione del diritto da parte di ciascuno Stato firmatario. Le misure da attuare indicate dal Patto fanno riferimento sia a profili di *food safety* che di *food security*: da un lato viene imposto di adottare misure per potenziare le tecniche di produzione, conservazione e distribuzione dei prodotti

⁵⁰ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para.1, of the Covenant)*, cit., par. 2.

alimentari, dall'altro è richiesto di agire per garantire “*un'equa distribuzione delle risorse alimentari mondiali in relazione ai bisogni*”⁵¹. Il sistema degli obblighi progressivi previsto per i diritti umani economici, sociali e culturali si articola in tre livelli: il rispetto, la protezione e l'adempimento, comprendendo quest'ultimo anche gli obblighi di facilitare l'accesso e di fornire beni essenziali.

Più nello specifico, nella prospettiva alimentare, il rispetto consiste nel dovere degli Stati di non ostacolare l'accesso al cibo; la protezione consiste nel dovere di salvaguardia del diritto d'accesso al cibo, che compete a ciascun individuo e l'adempimento consiste nell'obbligo di interagire in modo proattivo in quelle attività che promuovono l'accesso e l'utilizzo di risorse vitali da parte degli individui e nell'obbligo di fornire queste risorse a chi non è in grado di procurarsele autonomamente. Il livello di *compliance* richiesto a ciascuno Stato varia a seconda della situazione economica-sociale dello stesso: nonostante ci sia un *minimum* di obblighi che devono essere osservati da ogni Paese, alcune nazioni necessitano di regolamenti e programmi più stringenti e rigorosi di altre per combattere il problema della povertà e della fame.

Essendo il diritto al cibo un diritto invisibile, risulta complicato anche misurare l'effettiva implementazione di esso da parte dei diversi Stati. Il GC 12 nota che è importante distinguere le violazioni del Patto dovute ad azioni od omissioni volontarie e contrarie a quanto stabilito dal diritto internazionale da quelle dovute all'incapacità di fronteggiare una determinata situazione. In questo secondo caso, che può essere dovuto a numerosi fattori (ad esempio la scarsità di risorse), lo Stato deve dimostrare di aver fatto tutto il possibile per ottemperare agli obblighi internazionali e di aver cercato supporto da parte della comunità internazionale, senza, tuttavia, essere riuscito ad ottenere aiuto⁵². Inoltre, coerentemente con l'art.2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'accesso al cibo non può essere limitato su base discriminatoria. La CESCR, nel GC 12, fa una importante specificazione relativa all'ottemperanza agli obblighi internazionali: nonostante il diritto internazionale si applichi solo agli Stati, “*tutti i membri della società [...] sono investiti di responsabilità nella realizzazione*

⁵¹ Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, cit., art.11.

⁵² Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para.1, of the Covenant)*, cit., par.10.

del diritto ad un cibo adeguato”, dunque anche i privati devono agire coerentemente con gli obiettivi e gli obblighi internazionali in tema di diritto ad un cibo adeguato.

1.3.2. Diritto alla salute

L’art.12 del Patto⁵³ è dedicato interamente al diritto alla salute ed è costruito seguendo la stessa struttura del precedente art.11. L’articolo si divide in due commi, di cui il primo fornisce la definizione del diritto alla salute ed il secondo indica le misure che gli Stati devono adottare per assicurarne il godimento. Parallelamente a quanto fatto in relazione all’art.11, nel 2000 la CESCR ha ritenuto necessario adottare il Commento Generale 14 (GC 14)⁵⁴ volto ad esplicitare in modo dettagliato il significato e la portata del diritto alla salute. Il diritto alla salute, per un verso, è un diritto fondamentale e indispensabile per il godimento di altri diritti, e per l’altro è anche strettamente dipendente dalla realizzazione di altri diritti umani quali, per esempio, il diritto al cibo, il diritto alla vita, il diritto alla dignità umana, il diritto ad un’abitazione, al lavoro, all’educazione, il diritto d’accesso alle informazioni, e ancora il diritto a non essere discriminati, il diritto all’uguaglianza, il divieto di tortura e le libertà di associazione, assemblea e movimento: tutti i diritti elencati costituiscono componenti essenziali del diritto alla salute⁵⁵.

La definizione fornita del Patto fa riferimento al diritto di godere delle migliori condizioni di salute raggiungibili, inteso non soltanto come l’accesso alle cure sanitarie, ma in senso più ampio, sulla base delle parole utilizzate nel secondo comma, anche avendo riguardo ad un’ampia gamma di fattori economico-sociali che possono influenzare il godimento del diritto in questione. Il diritto alla salute, nella concezione

⁵³ “1. Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire.

2. Le misure che gli Stati Parti del presente Patto dovranno prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno quelle necessarie ai seguenti fini:

a) la diminuzione del numero dei nati-morti e della mortalità infantile, nonché il sano sviluppo dei fanciulli;

b) il miglioramento di tutti gli aspetti dell’igiene ambientale e industriale;

c) la profilassi, la cura e il controllo delle malattie epidemiche, endemiche, professionali e d’altro genere;

d) la creazione di condizioni che assicurino a tutti servizi medici e assistenza medica in caso di malattia”.

⁵⁴ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (art.12)*, cit.

⁵⁵ *Ibidem*, par.3.

adottata dal Patto, è formato da diritti che richiedono un intervento attivo dello Stato: il principale è il diritto a un sistema sanitario che offra pari opportunità alle persone per godere delle “*migliori condizioni di salute che sia in grado di conseguire*”.

Per la realizzazione di tale diritto, tuttavia, devono essere tenuti in considerazione sia fattori individuali, come la suscettibilità alle malattie e lo stile di vita della persona, sia le condizioni socioeconomiche e le risorse disponibili dello Stato: data la continua evoluzione della scienza e le scoperte in campo medico sanitario, i fattori da considerare mutano con il passare del tempo. La CESC, dunque, interpreta il diritto alla salute come un diritto inclusivo non solo della sanità in senso stretto ma anche di tutti quei fattori (l'alimentazione, l'accesso all'acqua, l'educazione sanitaria...) che hanno una qualche influenza sullo stato di salute dell'individuo. Il GC 14 individua nel diritto alla salute quattro caratteristiche essenziali: la disponibilità, l'accessibilità, l'accettabilità e la qualità.

La disponibilità si riferisce ai beni e ai servizi di sanità che lo Stato mette a disposizione, i quali devono essere quantitativamente e qualitativamente sufficienti per far fronte ai bisogni della popolazione. Ciò dipende da una serie di fattori determinanti per la salute che variano a seconda dello Stato, quali, per esempio (ma non solo), il livello di sviluppo del paese, acqua sicura e potabile e strutture sanitarie adeguate.

L'accessibilità consiste nel garantire a tutti l'accesso alle strutture, ai beni e ai servizi sanitari senza alcun tipo di discriminazione. Si tratta di un concetto multidimensionale che si articola in accesso fisico, economico e accesso alle informazioni: ciascun individuo deve essere in grado di raggiungere una struttura sanitaria e di ricevere i servizi di cui necessita ad un prezzo che deve essere accessibile a tutti e calibrato sulla base del principio di equità e di altri fattori determinanti per lo stato di salute dell'individuo ed ha diritto di cercare e ricevere informazioni riguardanti i propri problemi di salute (senza comunque compromettere il diritto alla confidenzialità e alla riservatezza). L'accettabilità richiede che tutte le strutture, i beni e i servizi rispettino le regole etiche previste in campo medico e siano culturalmente appropriate; la qualità, invece, fa riferimento al fatto che oltre ad essere culturalmente appropriati, i beni, i servizi e le strutture medico-sanitarie devono essere scientificamente e medicalmente adeguate e di buona qualità.

Nonostante il diritto alla salute faccia parte di quel novero di diritti umani che

devono essere realizzati progressivamente, sugli Stati incombono anche alcuni obblighi che richiedono una realizzazione immediata; primo tra tutti il dovere di impegnarsi verso un'affermazione sempre più forte del diritto alla salute⁵⁶ e di garantire che il diritto possa essere esercitato senza alcun tipo di discriminazione⁵⁷. Come per gli altri diritti umani, anche per il diritto alla salute gli obblighi che fanno carico ad ogni Stato si articolano su tre livelli: rispettare, proteggere e adempiere. Il contenuto dei doveri di rispetto e protezione è pressoché simile per tutti i diritti umani e consiste nel divieto di interferire nel godimento del diritto, garantendo a tutti l'accesso ai beni, ai servizi e alle strutture addette e nell'obbligo di proteggere tale godimento da eventuali interferenze di terzi e da eventuali ostacoli che possono essere posti all'accesso. L'obbligo di adempimento, invece, varia a seconda delle caratteristiche dei diritti umani presi in esame. In riferimento al diritto alla salute, tale obbligo si articola ulteriormente nei doveri di facilitare, fornire e promuovere. La facilitazione deve avvenire tramite un sistema che permetta e assista gli individui nel godimento del diritto alla salute. È pertanto richiesto che gli Stati adottino misure appropriate di natura legislativa, amministrativa, giudiziale, promozionale, relative allo stanziamento ed eventualmente altre, di diversa tipologia, laddove ne ricorra la necessità, al fine di realizzare pienamente il diritto in questione. Gli Stati sono inoltre tenuti a fornire il diritto alla salute a coloro che non sono in grado di procurarsene il godimento per ragioni che vanno oltre la loro sfera di controllo.

Infine, lo Stato deve promuovere il diritto alla salute tramite azioni che “*creino, mantengano e ripristinino la salute della popolazione*”⁵⁸. È da sottolineare, a questo proposito, che, in genere, l'obbligazione di promuovere non è parte del dovere di adempimento (essendo questo di solito comprensivo solo della facilitazione e dell'obbligo di fornire). Tuttavia, data la rilevanza fondamentale della salute e il coinvolgimento di numerosi attori e settori nell'attuazione di questo diritto (non limitati al solo ambito medico-sanitario, la Commissione ha ritenuto opportuno imporre anche un obbligo di promozione. In caso di violazione delle obbligazioni relative all'art.12 del Patto, è necessario verificare se quest'ultima sia avvenuta per inabilità o

⁵⁶ Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, cit., art.2.1.

⁵⁷ *Ibidem.* art.2.2.

⁵⁸ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (art.12)*, cit., par 37.

involontarietà dello Stato nell'ottemperare alla stessa.

Il secondo comma dell'art.12 del Patto elenca, in maniera non esaustiva e a titolo esemplificativo, una serie di misure da adottare per garantire il diritto alla salute.

Alla lettera “a”, viene affermato il dovere degli Stati di adottare provvedimenti per ridurre il tasso di mortalità infantile e migliorare la salute e lo sviluppo dei bambini. Ciò implica investimenti nel potenziamento dei servizi sanitari e nella formazione del personale, assicurando un'assistenza adeguata prima, durante e dopo la nascita.

Alla lettera “b” viene indicato il “*miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale*”⁵⁹, inteso come il dovere di adottare misure volte a garantire la sicurezza nel luogo di lavoro quali, ad esempio, la disponibilità di acqua potabile in quantità sufficiente e la protezione dell'individuo dall'esposizione a sostanze dannose o altre situazioni che possono essere pericolose per la salute.

Successivamente, alla lettera “c”, l'art.12 indica il dovere degli Stati di prevenire, curare e controllare eventuali malattie endemiche, epidemiche, professionali o di altro tipo. Questo si traduce nell'impegno di educare la popolazione sui rischi di contrarre determinate malattie, di predisporre un sistema di assistenza medica d'urgenza e di definire una strategia attuabile in caso di disastri o emergenze umanitarie.

Infine, la norma si conclude con un obbligo generale ed aperto, prevedendo che gli Stati devono prendere misure volte alla “*creazione di condizioni che assicurino a tutti servizi medici e assistenza medica in caso di malattia*”. In questo modo, non facendo uso di specificazioni, la disposizione si pone come una clausola generale, capace di riferirsi, per un verso, alla salute sia fisica che mentale, e, per l'altro, di elevare l'accesso tempestivo ed eguale per tutti sia ai servizi sia ad una educazione in tema di salute, come oggetto di specifici obblighi di ciascuno Stato interessato.

Un ulteriore profilo di notevole importanza è che, essendo tanto le strutture sanitarie quanto i beni e i servizi in materia sanitaria gestite da persone, la norma chiama a partecipare all'implementazione e alla promozione del diritto alla salute non solo gli Stati, ma anche gli individui coinvolti nel settore medico-sanitario e negli altri settori a quest'ultimo connessi.

⁵⁹ Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, cit., art 12.

1.4. Sicurezza alimentare e diritto internazionale umanitario

Il diritto internazionale umanitario è costituito da un quadro normativo volto a proteggere (*inter alia*) il diritto al cibo nelle situazioni di conflitto armato e, a differenza della normativa in tema di diritti umani, gli Stati hanno l'obbligo di implementarlo in modo immediato e non progressivamente. Il diritto internazionale umanitario, infatti, si applica in situazioni emergenziali e dunque può essere considerato un regime speciale che si attiva in tempi di guerra per proteggere la vita e (quindi, anche) l'accesso al cibo delle persone⁶⁰: esso, proprio in relazione alla eccezionalità delle situazioni in cui trova applicazione, si distingue dalla normativa sui diritti umani poiché vincola sia attori statali che non statali e, quanto alla sua applicazione, non ammettere deroghe⁶¹. Nonostante nel diritto umanitario non venga esplicitamente menzionato il diritto al cibo, ci sono una serie di norme che sono mirate a prevenire situazioni di insicurezza alimentare nei luoghi occupati da guerre. Il diritto umanitario, tuttavia, non ha solo un approccio di tipo preventivo; qualora la fame e la malnutrizione si insedino comunque in un paese impegnato in un conflitto armato, nonostante gli sforzi di prevenzione, il diritto umanitario reca in sé disposizioni dedicate all'assistenza umanitaria, finalizzate alla salvaguardia delle operazioni di soccorso per le persone in stato di bisogno⁶².

Ad oggi, con i conflitti che caratterizzano l'Europa e il Medio-Oriente, il rispetto e l'applicazione del diritto umanitario sono di straordinaria importanza per assicurare la sicurezza alimentare non solo nei paesi dilaniati dalle guerre, ma anche in una prospettiva che va oltre i confini nazionali degli Stati coinvolti da quest'ultime. In un mondo che si evolve sull'onda della globalizzazione e dell'intersecazione di rapporti tra Stati, mettere a repentaglio la sicurezza alimentare di un paese non nuoce soltanto a coloro che ogni giorno sopravvivono al fuoco, ma anche a coloro che vivono in altri paesi che, in termini di commercio e di economia, dipendono da quelli che ora, essendo appunto in guerra, non sono in grado di sostentare nemmeno la loro popolazione. Il diritto internazionale umanitario, dunque, si pone l'obiettivo di limitare le strategie di

⁶⁰ J. PEJIC, *The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework*, in "International Review of the Red Cross", vol.83, 2001, pp.1097-1109, p.1097.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² H. ELVER, *Food Security*, in R. GEIß, N. MELZER (ed.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 484-502, p. 492.

guerra e proteggere le vittime dei conflitti armati. Tuttavia, come qualsiasi ordinamento giuridico, anche quello internazionale necessita di un sistema che assicuri il rispetto delle norme previste in campo umanitario. A ciò supplisce il diritto internazionale penale, che, pur essendo una branca di diritto i cui soggetti primari sono gli individui, criminalizza taluni di quei metodi di guerra che il diritto umanitario tenta di limitare⁶³.

1.4.1. Quadro normativo sulle norme di prevenzione

Il diritto umanitario internazionale prevede una serie di norme volte a prevenire che un paese, già di per sé in difficoltà perché impegnato in un conflitto armato, sia ulteriormente onerato di dover far fronte alla fame e alla malnutrizione, due fattori che non di rado accompagnano lo scoppio di una guerra. Le norme sono elaborate in modo da imporre o vietare agli Stati in conflitto di tenere determinate condotte, così da prevenire carestie o situazioni che limitano l'accesso al cibo.

Uno dei principi cardine del diritto internazionale umanitario è il principio di distinzione, il quale prevede che si debba sempre distinguere tra militari e popolazione civile, e tra obiettivi militari e beni civili, in quanto le operazioni belliche possono essere condotte solamente contro i primi⁶⁴. I beni civili sono definiti come tutto ciò che non è obiettivo militare⁶⁵: questa nozione include le derrate alimentari, le aree agricole per la produzione di prodotti alimentari, le colture, il bestiame, gli impianti e le forniture di acqua potabile e le opere di irrigazione⁶⁶.

In un contesto bellico, è diritto delle parti in conflitto scegliere le strategie e gli strumenti da adottare, tuttavia questo diritto non è illimitato. È stabilito, infatti, che “è vietato, come metodo di guerra, far soffrire la fame alle persone civili”⁶⁷. Di conseguenza, è vietato “attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso, con tale

⁶³ H. D. T. GUTIERREZ POSSE, *The relationship between international humanitarian law and the international criminal tribunals*, in “International Review of the Red Cross” vol.88, fasc.861, 2006, pp.65-88.

⁶⁴ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, Ginevra, 8 giugno 1977, in vigore 7 dicembre 1978, art.48.

⁶⁵ *Ibidem.*, art.52.

⁶⁶ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo ai conflitti armati non internazionali, Ginevra, 8 giugno 1977, in vigore 7 dicembre 1978, art.14.

⁶⁷ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art.35.

scopo, beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile”⁶⁸, ossia i beni civili. L’elencazione dei beni civili prevista dai Protocolli Addizionali alle Convenzioni di Ginevra non è esaustiva ma solamente esemplificativa, dunque va letta come una previsione aperta e volta a coprire ogni possibile bene che sia necessario per la sopravvivenza della popolazione civile⁶⁹. L’art.8 dello Statuto di Roma⁷⁰ classifica come crimine di guerra l’intenzionale sottoposizione della popolazione civile alla fame tramite atti volti alla privazione di beni necessari per la sopravvivenza, nonché all’ostruzione del passaggio delle forniture di soccorso. Dal momento che il cibo è fondamentale per vivere, ne deriva che questo può senza dubbio essere classificato come bene necessario ai sensi dello Statuto predetto⁷¹.

Il diritto umanitario pone inoltre tra i suoi obiettivi quello di fare in modo che i civili non debbano abbandonare le proprie case e possano continuare a provvedere ai loro bisogni primari, tra cui l’alimentazione, poiché lo sfollamento è una delle principali cause di fame e malnutrizione in tempi di guerra. A questo fine, la Quarta Convenzione di Ginevra sancisce il divieto di sfollamento forzato: trasferimenti individuali o di massa o deportazioni da un territorio all’altro sono vietati qualunque ne sia il motivo; tuttavia, qualora vi siano ragioni imperative per farlo, è previsto che la Potenza Occupante possa effettuare una evacuazione totale o parziale, la quale però deve essere effettuata “*in condizioni soddisfacenti di salubrità, di igiene, di sicurezza e di vitto*”⁷². Il divieto di sfollamento forzato si applica sia in caso di conflitto internazionale che di conflitto non internazionale: in quest’ultimo caso, se effettuato *contra iuris*, lo sfollamento può essere qualificato come un crimine di guerra secondo lo Statuto di Roma⁷³.

Un’ulteriore disposizione volta a proteggere la sicurezza alimentare dei paesi in conflitto è quella che prevede che il conflitto debba essere portato avanti preservando

⁶⁸ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art.14.

⁶⁹ J. PEJIC, *The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework*, cit., p. 1099.

⁷⁰ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, Roma, 1998, in vigore 1° luglio 2002.

⁷¹ Tra l’altro, alcuni sostengono che questa norma possa essere annoverata tra le previsioni di diritto internazionale consuetudinario (J. PEJIC, *The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework*, cit., p. 1100), e dunque applicarsi a tutti gli stati anche in situazioni di non conflitto.

⁷² Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, Ginevra, 12 agosto 1949, in vigore il 21 ottobre 1950, art.49.

⁷³ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art. 8(e)(viii).

l'ambiente naturale senza causare ad esso “*danni estesi, durevoli e gravi*” in modo da proteggere “*la salute o la sopravvivenza della popolazione*”⁷⁴. È logico ritenere che questa previsione faccia riferimento, tra le altre cose, alle zone coltivabili e alle aree agricole per la produzione di prodotti alimentari. Anche in questo caso deve essere ricordato lo Statuto di Roma nella parte in cui classifica come crimine di guerra quegli attacchi che intenzionalmente arrecano all'ambiente naturale danni gravi, severi e a lungo termine⁷⁵.

1.4.2. Quadro normativo sull'assistenza umanitaria

Come brevemente anticipato, quando i principi e le norme di prevenzione non possono essere, in tutto o in parte, adeguatamente applicati perché la popolazione è già caduta nella miseria, è necessario ricorrere ad azioni di soccorso umanitario. Questo tipo di assistenza è prevista nell'ambito di conflitti armati sia di carattere internazionale che non internazionale. Per quanto riguarda l'assistenza umanitaria in situazioni di conflitto armato internazionale, le norme di riferimento si trovano nella Quarta Convenzione di Ginevra e nel suo Protocollo Addizionale I, che stabiliscono come regola di base il divieto di negare o bloccare il rifornimento di assistenza umanitaria. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dichiarando che “*l'assistenza umanitaria deve essere fornita nel rispetto dei principi di umanità, neutralità e imparzialità*”⁷⁶, ha ribadito il dovere primario per le Parti di un conflitto armato di carattere internazionale di provvedere ai bisogni della loro popolazione⁷⁷.

A quest'obbligo si legano quelli altrettanto importanti di permettere che siano intraprese azioni di carattere umanitario e imparziale (solitamente effettuate da parte di organizzazioni internazionali) e di facilitare il passaggio di materiali e personale di soccorso indipendentemente dalla parte a cui è destinata l'assistenza in questione⁷⁸. Le azioni di assistenza di carattere umanitario e imparziale sono portate avanti da terze parti quando le Parti in conflitto non sono in grado di fornire alla popolazione beni

⁷⁴ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art.55.

⁷⁵ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art. 8(b)(iv).

⁷⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, 78esima Assemblea Plenaria, New York, 19 dicembre 1991, Risoluzione 46/182, par.2.

⁷⁷ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art.70.

⁷⁸ *Ibidem*.

primari adeguati e sufficienti, tra cui naturalmente il cibo. Poiché gli aiuti umanitari da parte di terzi possono arrivare all'una o all'altra parte, il Protocollo Addizionale I prevede che questi non devono essere interpretati come una presa di posizione da parte dello Stato o dell'organizzazione che li fornisce e che non deve essere ostacolato, anzi deve essere facilitato, il passaggio dei beni, dei materiali e del personale di soccorso, inoltre, è vietato impedire la creazione di corridoi umanitari, poiché questi devono poter essere liberamente costituiti tenendo anche in considerazione categorie di civili più vulnerabili, per esempio bambini e donne incinte. Impedire volontariamente l'accesso ai soccorsi e all'assistenza umanitaria costituisce un crimine di guerra secondo lo Statuto di Roma.

Una tutela particolare è prevista per le persone protette, ossia i civili che si trovano nelle mani di una Parte del conflitto di cui non hanno la nazionalità⁷⁹. L'art.30 della IV Convenzione di Ginevra, infatti, prevede che *“le persone protette avranno tutte le facilitazioni per rivolgersi alle Potenze protettrici (...) come pure a qualsiasi organizzazione che potesse soccorrerli”*. Le richieste formulate da parte delle persone protette potranno riguardare diversi tipi di assistenza, tra cui anche il rifornimento di alimenti. Gli enti che risponderanno alla richiesta di soccorso dovranno essere facilitati in ogni modo possibile, nei limiti ammessi dalle necessità militari o di sicurezza, dai paesi in cui si trovano le persone protette⁸⁰.

Un regime diverso vige per l'assistenza umanitaria in situazioni di conflitto armato non internazionale. La norma di riferimento sul tema è l'art.3 comune a tutte e quattro le Convenzioni di Ginevra, che si applica a tutti i casi di conflitto armato non internazionale che si sviluppano sul suolo di uno Stato, sia che si tratti di conflitto tra forze armate e insorgenti, sia che si tratti di conflitto tra gruppi di ribelli, dunque applicandosi anche a parti non statali. L'articolo in questione, al primo comma, prevede che *“le persone che non partecipano direttamente alle ostilità (...) saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione (...)”*. Questa previsione è stata ritenuta dalla Corte penale internazionale un *“principio elementare di umanità”*⁸¹ ed è stata elevata al rango di norma di diritto internazionale

⁷⁹ Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, cit., art.4.

⁸⁰ *Ibidem.*, art.30.

⁸¹ Corte internazionale di giustizia, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, sentenza del 27 giugno 1986, in "ICJ

consuetudinario. Al terzo comma, l'art.3 prevede che enti umanitari terzi e imparziali possano offrire i loro servizi alle Parti in conflitto, aprendo dunque uno spiraglio per la somministrazione di assistenza umanitaria anche nel caso di conflitto interno ad un paese. Il comma in questione deve essere interpretato in senso ampio, nel senso che l'assistenza umanitaria può anche comprendere assistenza materiale, quale è ad esempio la fornitura di alimenti, nonostante l'articolo non lo preveda esplicitamente. Ciò si evince dalla lettura del primo comma che parla esplicitamente di "*trattamento con umanità*": va da sé che il diniego di cibo o d'accesso ad esso non possono non essere considerati trattamenti inumani.

Merita segnalare un diverso orientamento sull'interpretazione dell'art.3 che sta sempre più prendendo piede nel dibattito internazionale sul tema degli aiuti umanitari.

Invero, il terzo comma della disposizione, sebbene preveda che gli enti terzi e imparziali possano offrire i propri servizi umanitari alle parti in conflitto, viene letto da alcuni nel senso che vi sia un diritto di ricevere questo tipo di assistenza in capo alla popolazione civile⁸². Questo orientamento, incentrato sulle vittime del conflitto, nasce dal fatto che lo Statuto di Roma classifica come crimine di guerra qualsiasi attacco ai materiali, ai mezzi e al personale impiegati nell'assistenza umanitaria⁸³. Poiché il Protocollo Addizionale II sviluppa e arricchisce le previsioni dell'art.3, il divieto di far soffrire la fame alle persone civili come strategia di guerra può essere applicato anche nel contesto di un conflitto non internazionale.

Inoltre, si ritiene applicabile anche il divieto per le Parti in conflitto di "*attaccare, distruggere, asportare o mettere fuori uso, con tale scopo, beni indispensabili alla sopravvivenza della popolazione civile*"⁸⁴, tra cui sono menzionate le derrate alimentari, le zone agricole e tutti quei beni necessari per far sì che la popolazione abbia accesso ad un cibo adeguato. Il Protocollo in questione prevede altresì che se una popolazione soffre una privazione eccessiva di beni essenziali alla sua sopravvivenza, con il consenso dell'Alta Parte contraente saranno intraprese azioni di soccorso umanitario da parte di terzi⁸⁵. Il consenso dell'Alta Parte non deve essere

Reports", 1986, p. 14 ss., par.218.

⁸² J. PEJIC, *The Right to Food in Situations of Armed Conflict: The Legal Framework*, cit., p. 1106.

⁸³ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art. 8(e)(iii).

⁸⁴ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art.14.

⁸⁵ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art.18.

inteso come discrezionale, ma deve essere concesso laddove vi sia un ente che è in grado di porre rimedio alla situazione, poiché lo Stato ha il dovere di salvaguardare la sua popolazione e non può venir meno a tale obbligo⁸⁶. Il rifiuto del consenso potrebbe integrare una violazione del divieto di utilizzare la fame come metodo di guerra, qualora ricorra anche l'elemento psicologico richiesto per la configurazione del reato.

1.5. Sicurezza alimentare e diritto internazionale penale

Il diritto penale internazionale sancisce l'attribuzione di responsabilità per alcune violazioni di diritti umani o di diritto internazionale umanitario ritenute particolarmente gravi e si caratterizza per il fatto che le norme che lo compongono si applicano in via principale agli individui. Lo Statuto di Roma, infatti, strumento cardinale nel diritto internazionale penale, è stato elaborato intorno al principio della responsabilità individuale⁸⁷, ed elenca i crimini di competenza della Corte penale internazionale (CPI)⁸⁸. Ai fini del presente lavoro, tre di questi appaiono di particolare rilevanza: i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il genocidio. Queste tre categorie di crimini internazionali, in realtà, hanno iniziato a delinearsi molto prima dello Statuto di Roma, il quale le ha consolidate in un quadro giuridico universale, istituendo la CPI per perseguire questi crimini come parte del diritto penale internazionale moderno.

1.5.1. Crimini di guerra

Le azioni che sono definite come crimini di guerra, come accennato nei paragrafi precedenti, sono oggi elencate nello Statuto di Roma. Tale concetto, tuttavia, è nato quasi un secolo prima della sua codificazione, durante la Conferenza Internazionale per la Pace⁸⁹ del 1899 che ha dato luogo alle Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907 che, tra le altre cose, hanno regolato il trattamento dei prigionieri di guerra e hanno

⁸⁶ Y. SANDOZ, C. SWINARSKI, B. ZIMMERMANN (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1987, p. 1479.

⁸⁷ Riconosciuta per la prima volta nel Trattato di Versailles (1919) per i crimini commessi durante la Prima Guerra Mondiale.

⁸⁸ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.5.

⁸⁹ Conferenza che tenne i propri lavori tra il 18 maggio e il 29 luglio 1899 e che aveva come obiettivi il mantenimento della pace, la riduzione degli armamenti e la regolamentazione della guerra.

posto dei limiti in relazione ai metodi utilizzati nei conflitti armati. Nel *Regolamento concernente le leggi e gli usi della guerra per terra allegato alla Convenzione concernente le leggi e gli usi della guerra per terra* firmato all'Aia nel 1907 si legge, infatti, che “*Il Governo, in potere del quale si trovano i prigionieri di guerra, è incaricato del loro mantenimento; in mancanza d'intesa speciale tra i belligeranti, i prigionieri di guerra saranno trattati per il nutrimento, l'alloggio e il vestiario, come le truppe del Governo che li avrà catturati*”⁹⁰. Inoltre, all'art.22 è stato stabilito che le parti in conflitto non godono di un diritto illimitato quanto alla scelta dei mezzi con cui nuocere al nemico. Tale disposizione e quelle seguenti recano una serie di divieti che, pur non facendo alcun riferimento alla protezione di risorse alimentari, sono stati la base per la successiva elaborazione della fattispecie del divieto di affamare i civili come metodo di guerra.

Nel 1945, per evitare che le atrocità dell'Olocausto restassero impunte, sono stati istituiti il Tribunale internazionale militare di Norimberga e lo Statuto che ne regolò l'attività. Tale Statuto prevedeva che cadessero sotto la giurisdizione del Tribunale di Norimberga diverse categorie di crimini, tra cui anche quelli di guerra, definendo tale categoria come concernente le violazioni delle leggi e degli usi di guerra ed enumerando, in maniera non tassativa, una serie di azioni ad essa riconducibili⁹¹. Nel 1950, la Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite (*International Law Commission, “ILC”*)⁹² ha emanato un rapporto intitolato “*Principi di diritto internazionale riconosciuti nello Statuto e nella sentenza del Tribunale di Norimberga*” per mezzo del quale tali principi sono stati elevati a rango di diritto internazionale consuetudinario, rendendoli così giuridicamente vincolanti.

Un ulteriore passo avanti è stato fatto con la stipula delle quattro Convenzioni di Ginevra nel 1949. La I Convenzione relativa al miglioramento delle condizioni militari dei feriti in guerra dedica un capitolo alla repressione degli abusi e delle infrazioni, contraddistinguendone talune con l'aggettivo “gravi” ed elaborando un elenco non

⁹⁰Convenzione IV dell'Aja concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre e regolamento annesso, Aia, 18 ottobre, 1907, in vigore 26 gennaio 1910, art.7.

⁹¹ Statuto del Tribunale militare internazionale di Norimberga, allegato all'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945, in United Nations, “Treaty Series”, vol.82, p.279 ss., art.6.

⁹² Organo sussidiario permanente delle Nazioni Unite istituito con la Risoluzione n.174 il 21 novembre 1947 dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite per la promozione dello sviluppo del diritto internazionale e la relativa codificazione.

tassativo di fattispecie rientranti nella predetta categoria, includendovi anche i trattamenti inumani, nonché *“il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o di attentare gravemente all'integrità fisica o alla salute e la distruzione e l'appropriamento di beni non giustificate da necessità militari e compiute in grande proporzione ricorrendo a mezzi illeciti e arbitrari”*⁹³. Per reprimere in modo adeguato tali infrazioni, è richiesto agli stati di *“prendere ogni misura legislativa necessaria per stabilire sanzioni penali adeguate da applicarsi alle persone che abbiano commesso, o dato ordine di commettere, una delle infrazioni gravi alla presente Convenzione”* nonché di rispettare l'obbligo di ricercare e procedere contro le persone imputate di aver commesso - o che abbiano dato l'ordine di commettere - tali gravi infrazioni⁹⁴. In questo contesto va menzionato anche il II Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1977, che ha ampliato la portata delle previsioni relative ai crimini di guerra estendendola anche ai conflitti armati non internazionali⁹⁵.

La questione relativa all'estensione della applicabilità delle previsioni sui crimini di guerra ai conflitti non internazionali è stata ripresa in occasione dell'istituzione del Tribunale Speciale per l'ex Jugoslavia nel 1993 da parte del Consiglio Nazionale di Sicurezza dell'ONU. Lo Statuto del Tribunale Speciale per l'ex Jugoslavia prevede che il Tribunale giudichi su una serie di crimini di guerra e di violazioni di leggi o costumi di guerra espressamente indicati dallo Statuto stesso⁹⁶. Lo Statuto di Roma ha raccolto in un'unica legge le azioni sussumibili sotto la categoria dei crimini di guerra e la procedura che deve essere attuata per far sì che questi non rimangano impuniti. La codificazione della fattispecie in esame, quindi, è l'eredità di un susseguirsi di norme, ciascuna delle quali ha contribuito a formarne una parte.

Il concetto di crimine di guerra fa riferimento a una serie di azioni prese in considerazione dallo Statuto, tra cui ve ne sono alcune che possono potenzialmente creare situazioni di insicurezza alimentare nel paese (o nei paesi) in cui è portato avanti

⁹³ Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, cit., art.147.

⁹⁴ *Ibidem.*, art.146.

⁹⁵ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo ai conflitti armati non internazionali, cit., art.1.

⁹⁶ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 827 sull'istituzione del Tribunale internazionale per il perseguimento delle persone responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio dell'ex Jugoslavia dal 1991, 3217esima Sess., New York, 25 Maggio 1993, S/RES/827.

il conflitto. Sono citati all'art.8 dello Statuto i *“trattamenti inumani”*, il *“cagionare volontariamente grandi sofferenze o gravi lesioni all'integrità fisica o alla salute”*, *“distruzione ed appropriazione di beni, non giustificate da necessita militari e compiute su larga scala illegalmente ed arbitrariamente”*, il *“dirigere deliberatamente attacchi contro proprietà civili e cioè proprietà che non siano obiettivi militari”*, l'*“affamare intenzionalmente, come metodo di guerra, i civili privandoli dei beni indispensabili alla loro sopravvivenza, ed in particolare impedire volontariamente l'arrivo dei soccorsi”*.

Ad oggi, la maggior parte dei conflitti in atto sono collocati in aree del mondo già povere e pervase dall'insicurezza alimentare, dunque ciò che succede è che situazioni già di per sé precarie peggiorano ulteriormente. È stato rilevato, infatti, che *“la distribuzione dei soccorsi, la valutazione dei bisogni e il monitoraggio dei beneficiari sono sempre più limitati dalla mancanza di accesso umanitario, dai combattimenti e dalle violenze contro gli operatori umanitari”*⁹⁷. Questo potrebbe costituire una violazione dell'art.8 dello Statuto, nella parte in cui vieta di dirigere volontariamente attacchi contro i beni, i materiali e il personale di soccorso umanitario; tuttavia, attribuire a una Parte la responsabilità per questo tipo di crimini è spesso molto complicato.

1.5.2. Crimini contro l'umanità

Il concetto di crimini contro l'umanità (come quello di crimini di guerra), come codificato dallo Statuto di Roma, è frutto d'una evoluzione storica e normativa che ha portato all'elaborazione della fattispecie a cui il diritto internazionale penale fa riferimento. Le convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907, pur non utilizzando esplicitamente il termine "crimini contro l'umanità", stabilirono i primi principi contro l'uso indiscriminato della violenza nei confronti dei civili e contro metodi di guerra disumani, gettando le basi per una protezione umanitaria universale. Nel 1915, le Potenze Alleate, per la prima volta nella storia, hanno dichiarato che avrebbero ritenuto personalmente responsabili i membri del governo Ottomano e tutti coloro che avevano partecipato alle atrocità commesse in Armenia, considerando tali azioni come crimini

⁹⁷ FAO/WFP, *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations: A Joint FAO/WFP Update for the United Nations Security Council*, n.5, Roma, 2019.

“contro l’umanità e la civiltà”⁹⁸. Tuttavia, sebbene influente, la dichiarazione in questione non diede luogo ad alcuna vera persecuzione di tali azioni.

Il tema dei crimini contro l’umanità è stato trattato nuovamente, nel 1945, in occasione dell’istituzione del Tribunale internazionale militare di Norimberga, il cui Statuto prevedeva che il Tribunale avesse giurisdizione su una serie di crimini categorizzati esplicitamente come crimini contro l’umanità, prevedendo che “*i dirigenti, gli organizzatori, gli istigatori o i complici che abbiano preso parte alla elaborazione o all’esecuzione di un piano concertato o di un’intesa criminosa per commettere uno qualunque dei crimini sopra definiti, sono responsabili di tutti gli atti compiuti da parte di qualsiasi persona in esecuzione di tale piano*”⁹⁹. Nel 1950, l’ ILC nel rapporto sui “*Principi di diritto internazionale riconosciuti nello Statuto e nella sentenza del Tribunale di Norimberga*” ha riconosciuto la previsione relativa alla definizione e all’elencazione ai crimini contro l’umanità come norma di diritto internazionale consuetudinario.

Poco prima della codificazione dei crimini contro l’umanità nello Statuto di Roma, questi sono stati richiamati dagli Statuti di due importanti tribunali internazionali: quello per l’ex Jugoslavia (1993)¹⁰⁰ e per il Ruanda (1994)¹⁰¹. Entrambi gli statuti pongono la stessa elencazione di azioni rientranti nella categoria dei crimini contro l’umanità (poi ripresa, e ampliata, dallo Statuto di Roma), tuttavia il primo prevede la competenza del tribunale a giudicare solo se questi sono stati commessi “*nel corso di un conflitto armato, di carattere internazionale o interno, e diretti contro una qualsiasi popolazione*” mentre il secondo fa riferimento a tali azioni quando commesse “*nel quadro di un attacco su larga scala e sistematico diretto contro qualsiasi popolazione civile in ragione della sua appartenenza nazionale, politica, etnica, razziale o religiosa*”.

La penalizzazione della fame può essere ricondotta anche all’art.7 dello Statuto

⁹⁸ Dichiarazione di Francia, Gran Bretagna e Russia, telegramma del 29 Maggio 1915 (https://www.armenian-genocide.org/Affirmation.160/current_category.7/affirmation_detail.html).

⁹⁹ Statuto del Tribunale militare internazionale di Norimberga, allegato all’Accordo di Londra dell’8 agosto 1945, in United Nations, “Treaty Series”, vol.82, p.279 ss., art.6.

¹⁰⁰ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 827, cit.

¹⁰¹ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 955 sull’istituzione di un Tribunale internazionale per il Ruanda e l’adozione dello Statuto del Tribunale, 3453^a Sess., New York, 8 Novembre 1994, S/RES/955.

di Roma, che disciplina i crimini contro l'umanità, prevedendo un'elencazione non tassativa di atti che integrano reati del tipo in parola. A differenza di altri delitti internazionali, i crimini contro l'umanità non hanno una convenzione internazionale ad essi dedicata e questo crea un vuoto normativo importante nell'ordinamento. Per supplire a questo iato, la ILC ha elaborato una bozza di una Convenzione sulla Prevenzione e la Pena dei Crimini Contro l'Umanità¹⁰², successivamente inviata all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la quale ne ha approvato il testo per iniziare ad elaborare una Convenzione internazionale sui crimini contro l'umanità¹⁰³.

Questo documento, seppur non ancora ufficiale, rileva ai fini della presente trattazione poiché l'atto di privare una popolazione dell'accesso al cibo viene esplicitamente ricondotto alla fattispecie di crimine contro l'umanità. La privazione dell'accesso al cibo viene menzionata anche nella definizione del termine "*sterminio*". L'ILC, infatti, definisce lo sterminio come "*l'infliczione intenzionale di condizioni di vita, tra cui la privazione dell'accesso al cibo e alle medicine, calcolate per provocare la distruzione di una parte di una popolazione*"¹⁰⁴. Il fatto che la privazione dell'accesso al cibo venga menzionato come unico esempio esplicito, porta a pensare che l'ILC abbia sentito il bisogno di includere il pericolo di *food insecurity* in un documento di portata internazionale. Inoltre, il fatto che il riferimento sia inserito nella definizione di un atto di eccezionale gravità come lo sterminio inevitabilmente crea un'associazione tra quest'ultimo e l'insicurezza alimentare, enfatizzando, in tal modo, l'entità del pericolo connesso a situazioni di *food insecurity*.

È da notare che la fattispecie dello sterminio non è l'unica che può includere l'insicurezza alimentare, nonostante sia l'unica che la menziona apertamente. Il riferimento ad "*altri atti di analogo carattere*"¹⁰⁵ rende infatti l'art.7 dello Statuto di Roma una norma aperta, lasciando alla discrezionalità della Corte l'autorità di decidere se un atto può essere ricondotto alla regola in esame o meno. Tuttavia, la

¹⁰² Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, in "Yearbook of the International Law Commission", vol. II, Part Two, 2019.

¹⁰³ Nazioni Unite, *Sixth Committee, Upholding Tradition of Consensus in Historic Meeting, Approves Text to Begin Elaborating International Convention on Crimes Against Humanity*, in "Meetings Coverage and Press Releases", 22 novembre 2024, (<https://press.un.org/en/2024/gal3738.doc.htm>).

¹⁰⁴ *Ibidem.*, art.2.2(b).

¹⁰⁵ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.7(k).

discrezionalità lasciata alla Corte non è illimitata: la previsione stessa impone taluni parametri che devono essere tenuti in considerazione. Innanzitutto, è previsto che gli atti in questione debbano provocare “*grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale*”¹⁰⁶, stabilendo dunque che il danno deve essere di particolare entità e deve essere diretto alla lesione di due specifici beni: l'integrità e/o la salute intese come sia fisiche che mentali. Inoltre, l'utilizzo dell'aggettivo “grave” impone che il danno sia di particolare entità. Per rientrare in una siffatta categoria, dunque, un atto deve essere assimilabile a quelli elencati precedentemente sia in termini di natura che di gravità. Un requisito previsto all'art.7 che rende particolarmente gravoso l'onere della prova è quello relativo all'elemento soggettivo: i danni o le sofferenze devono essere cagionate “*intenzionalmente*”; dunque, è richiesto che l'atto sia compiuto con dolo.

Anche per i crimini contro l'umanità, si presentano le stesse problematiche già esaminate in relazione ai crimini di guerra sia riguardo all'onere di provare l'elemento psicologico, sia rispetto al nesso causale tra le condotte che stanno alla base della configurabilità dei reati e l'atto di affamare i civili, poiché quando si parla di privazione dell'accesso al cibo per una parte di una popolazione, spesso la causa della morte non è riconducibile unicamente alla mancanza di alimenti, ma ad una serie di fattori concomitanti, come ad esempio malattie, che possono essere aggravate da tale privazione¹⁰⁷. Stabilire l'esistenza di un nesso di causalità è complicato anche perché la durata del periodo che intercorre tra l'atto criminoso e la sua conseguenza può essere notevole¹⁰⁸; dunque, risulta più semplice considerare fattori cronologicamente più vicini per stabilire la connessione tra causa letale e intenzione.

Il fatto che l'insicurezza alimentare e la fame non vengano mai, o comunque molto raramente, rilevati ai fini dello stabilire un nesso causale può essere visto da un lato come una sconfitta del sistema, che non riesce a dare alla questione la rilevanza che dovrebbe avere; dall'altro, tuttavia, l'utilizzo di altri fattori può essere concepito come una strategia per facilitare l'attribuzione di responsabilità penale alla parte responsabile per il danno o la sofferenza. Bisogna comunque tenere in considerazione

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ T. DANNENBAUM, *Starvation and International Crime*, in “Revista DIECISIETE”, n.9, 2023, pp.135-156, p.146.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

i rischi che si corrono attuando questo tipo di pratica: certamente stabilire la connessione tra l'atto criminoso e la morte è più semplice; tuttavia, non bisogna dimenticare che la giustizia deve essere portata non solo a coloro che hanno perso la vita, ma anche a coloro che a stento sono riusciti a non farsela strappare, sopravvivendo ai trattamenti inumani e degradanti a loro imposti.

1.5.3. Genocidio

L'ultima, ma non meno importante, norma dello Statuto di Roma a cui può essere ricondotta la fattispecie di affamare i civili è quella che delinea il genocidio¹⁰⁹. Lo Statuto di Roma definisce il genocidio come un atto commesso con l'intento di *“distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso”*¹¹⁰. La dichiarazione delle Potenze Alleate¹¹¹, con cui queste annunciavano che avrebbero ritenuto personalmente responsabili i membri del governo Ottomano che avevano perpetrato i massacri in Armenia, è stata una prima forma di denuncia, ancorché non in forma esplicita, di crimini di massa contro un gruppo specifico.

Il genocidio è regolato da un quadro normativo più solido rispetto alle due categorie di crimini precedentemente analizzati, poiché, in seguito alla scoperta dei campi di concentramento, la Storia ha imposto la necessità di incriminare quegli atti che conducono alla negazione dell'essere umano. Nonostante nello Statuto del Tribunale internazionale militare di Norimberga il genocidio fosse implicitamente incluso tra i crimini contro l'umanità, alla luce degli eventi che hanno segnato gli anni del nazismo, nel 1948 è stata adottata la Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio¹¹². La definizione di genocidio elaborata dalla Convenzione in parola è stata poi adottata con le stesse parole dallo Statuto di Roma.

Prima della codificazione nello Statuto di Roma, la fattispecie del genocidio è stata richiamata da entrambi gli Statuti dei Tribunali Internazionali per l'ex Jugoslavia

¹⁰⁹ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.6.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Dichiarazione di Francia, Gran Bretagna e Russia, telegramma del 29 Maggio 1915 (https://www.armenian-genocide.org/Affirmation.160/current_category.7/affirmation_detail.html).

¹¹² Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, Ginevra, 9 dicembre 1948, in vigore 12 gennaio 1951, in United Nations, “Treaty Series”, vol.78, 1948, p.277 ss.

e il Ruanda con la definizione prevista dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio. In tal modo è stata riaffermata la natura del genocidio come fattispecie distinta da quella di crimine contro l'umanità, sottolineando dunque la differenza e l'indipendenza delle due figure criminogene. Lo Statuto di Roma, elencando diverse modalità di commissione del reato in questione, prevede due fattispecie nelle quali può essere fatto rientrare l'atto affamare i civili: la causazione di "*lesioni gravi all'integrità fisica o mentale di membri del gruppo*"¹¹³ ed "*il fatto di sottoporre deliberatamente il gruppo a condizioni di vita volte a provocare la sua distruzione fisica, totale o parziale*"¹¹⁴.

La norma in sé non fa alcun riferimento esplicito al tema dell'insicurezza alimentare; tuttavia, la relazione tra quest'ultima e il crimine di genocidio è stata sottolineata dalla CPI, la quale ha stabilito che le lesioni gravi all'integrità fisica o mentale possono derivare, tra le altre cose, da trattamenti inumani e degradanti¹¹⁵. È evidente che possa essere considerato trattamento inumano e degradante la limitazione dell'accesso al cibo. Nella volontaria sottoposizione di un gruppo a condizioni di vita volte a distruggerlo fisicamente, invece, la sicurezza alimentare viene inclusa nel significato che viene dato alla formula "*condizioni di vita*". Interpretando questa formula in senso ampio, la CPI ha previsto che, tra le altre cose, vi debba essere inclusa anche la "*privazione di risorse indispensabili per la sopravvivenza, come il cibo*"¹¹⁶. In questo caso, dunque la CPI ha richiamato esplicitamente il tema della *food insecurity* annoverandolo tra le possibili cause di genocidio e quindi attribuendogli grande rilevanza nell'ambito del diritto penale internazionale.

Nonostante il quadro normativo sia apparentemente solido e sviluppato, l'attribuzione della responsabilità penale pone non pochi problemi. Innanzitutto, come per i crimini precedentemente analizzati, complicazioni di non poco conto sono dovute al requisito soggettivo, poiché l'autore del reato può essere punito se aveva come obiettivo la morte dei membri di un gruppo o di parte di esso. Inoltre, la giurisprudenza delle corti internazionali si muove in una direzione secondo cui è richiesta la prova

¹¹³ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.6(b).

¹¹⁴ *Ibidem.*, (c).

¹¹⁵ Corte penale internazionale, *Elements of Crimes*, Corte penale internazionale, L'Aia, 2013, p.2 [N.d.A.3].

¹¹⁶ *Ibidem.* [N.d.A.4].

dell'intenzione del reo di distruggere una “*parte sostanziale*” del gruppo, intesa in termini qualitativi o quantitativi e comunque in relazione all'impatto che questa avrà sulla sopravvivenza del gruppo nel suo intero¹¹⁷. A differenza di come può sembrare a prima vista, risulta quindi che l'ambito di applicazione della norma sia molto ristretto, poiché la fattispecie si applica solamente quando la privazione del cibo sia utilizzata come mezzo per distruggere totalmente o parzialmente un gruppo a causa di determinate caratteristiche ad esso attinenti, come la religione, l'etnia o la nazionalità¹¹⁸. A restringere ulteriormente il campo d'applicazione della norma è il fatto che la nozione di gruppo non sia stata interpretata estensivamente con riferimento a caratteristiche ulteriori rispetto a quelle espressamente menzionate dall'art.6 Statuto di Roma¹¹⁹.

1.6. Sicurezza alimentare e diritto internazionale del commercio

Per completezza, nonostante il presente elaborato tratti della sicurezza alimentare intesa come *food security*, è necessario esaminare il diritto del commercio internazionale, che (a differenza dei rami del diritto internazionale precedentemente analizzati) si occupa della parte della sicurezza alimentare relativa alla *food safety*. Il diritto del commercio internazionale si può definire come la disciplina che “*regola quelle operazioni di commercio le quali, in ragione del loro collegamento a più Stati o del loro ruolo nelle relazioni economiche internazionali, sono considerate come presentanti un carattere internazionale*”¹²⁰.

A questo proposito, occorre menzionare due orientamenti opposti che si sono formati relativamente al rapporto tra commercio internazionale e sicurezza alimentare: da un lato c'è il movimento neoliberista che vede nel commercio uno strumento per combattere la povertà, mentre dall'altro c'è quello della sovranità alimentare, il quale sostiene l'idea per cui ciascun paese debba essere messo nelle condizioni di mantenere e sviluppare la capacità di produrre internamente il cibo di cui necessita¹²¹. In termini

¹¹⁷ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Yugoslavia, Camera d'appello, sent. del 19 aprile 2004, *The Prosecutor v. Radislav Krstic*, IT-98-33, par. 8–12.

¹¹⁸ Corte Penale Internazionale, *Elements of Crimes*, cit., p.2.

¹¹⁹ T. DANNENBAUM, *Starvation and International Crime*, cit., p.150.

¹²⁰ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, 2000, *ad vocem*.

¹²¹ L. SALVATICI, *Commercio internazionale e sicurezza alimentare*, in “Atlante Geopolitico 2015”, Treccani, Roma, 2015.

di commercio internazionale, il primo si può dire favorevole a scambi che attraversano i confini nazionali, mentre il secondo si oppone alle esportazioni in quanto non considerate necessarie, ed anzi controproducenti, per raggiungere l'autosufficienza. L'orientamento maggiormente seguito tra gli economisti è quello neoliberista, secondo cui la liberalizzazione commerciale a livello internazionale è un fattore cruciale per assicurare la sicurezza alimentare su scala globale¹²². Tuttavia, alcuni governi continuano ad essere diffidenti, come dimostrano i lunghi tempi che impiegano a ratificare le normative internazionali in materia.

Il neoliberismo economico può essere definito come una teoria e una convinzione ideologica di massimizzazione della libertà economica per gli individui, a cui consegue una limitazione dell'intervento statale. Esso, dunque, propugna l'eliminazione di ogni restrizione imposta dallo Stato sul movimento di beni, capitali e persone¹²³. Gli esponenti di questo movimento non fanno leva tanto sui vantaggi della libera concorrenza, quanto, piuttosto, sugli ostacoli che l'intervento dello Stato comporta, poiché spesso la burocrazia rallenta e appesantisce il regolare sviluppo dell'attività economica.

Nonostante questa teoria sia alla base del funzionamento di importanti strutture sovranazionali, per esempio l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e l'Unione Europea, la storia mostra che la neoliberalizzazione ha portato a un arricchimento di coloro che già avevano grandi disponibilità economiche e un rallentamento, in certi casi anche un arresto, dei redditi della restante parte della popolazione. La prevedibile conseguenza di ciò è che lo iato tra la parte più ricca e quella più povera della popolazione continua inesorabilmente ad ingrandirsi. L'idea di liberismo si viene quindi ad indentificare con un mero patrocinio della libera impresa e la libertà di mercato diventa un mezzo di diffusione del potere monopolistico aziendale detenuto da una classe ristretta la quale, grazie alla politica e ai media, è in

¹²² High-Level Task Force on the global food security crisis, *Updated Comprehensive Framework for Action*, in United Nations, New York, 2008; High Level Panel Experts, *Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Roma, 2011 (https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf).

¹²³ A. HARMES, *The Rise of Neoliberal Nationalism*, in "Review of International Political Economy", vol.19, fasc.1, 2012, pp. 59-86.

grado di persuadere il resto della popolazione a credere che il regime in questione sia il più conveniente per tutti¹²⁴.

Al contrario, la teoria della sovranità alimentare condanna l'idea di un sistema alimentare globalizzato e guidato da organizzazioni internazionali, multinazionali e paesi sviluppati. La sovranità alimentare può essere definita come *“il diritto dei popoli a un cibo sano e culturalmente appropriato, prodotto con metodi ecologicamente sani e sostenibili, e il loro diritto a definire i propri sistemi alimentari e agricoli”*¹²⁵. Questa linea di pensiero, che nasce ed è promossa da un movimento internazionale denominato “La Via Campesina”, sostiene il diritto di uno Stato di decidere e strutturare i propri sistemi agricoli e alimentari, nella convinzione che la sicurezza alimentare sia un problema di sicurezza nazionale: se il cibo di una nazione deve dipendere dalle fluttuazioni dei mercati e dagli effetti di quest'ultime, allora la nazione non può essere considerata sicura da un punto di vista alimentare¹²⁶. Si tratta all'evidenza di un movimento, opposto a quello neoliberista, che sostiene che lo sviluppo economico debba partire dal basso, quindi dai mercati locali, e gradualmente salire fino al commercio nazionale.

Se a primo impatto il movimento de La Via Campesina può sembrare un movimento no-global, in realtà non si oppone alla globalizzazione economica nella sua interezza, ma è contrario solamente all'inclusione nel novero degli accordi commerciali transnazionali delle questioni legate all'agricoltura, alla sicurezza alimentare e più in generale a tutto ciò che riguarda la regolamentazione dei mercati agricoli. L'obiettivo finale del movimento sulla sovranità alimentare, dunque, non è quello di fermare la globalizzazione, ma di spostare gli accordi commerciali sull'agricoltura dal OMC nelle mani di una organizzazione che sia più dedita ai diritti umani¹²⁷.

¹²⁴ D. HARVEY, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

¹²⁵ Definizione data durante il primo Forum sulla Sovranità Alimentare tenutosi a Selingue, 2007.

¹²⁶ P. ROSSET, *Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements*, in “Background” vol. 9, fasc. 4, 2003.

¹²⁷ V. FARAONI, *Ripensare il diritto al cibo: come il Movimento per la Sovranità Alimentare (Via Campesina) sfida il sistema diritti umani*, in “Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca””, Padova, 2023.

1.6.1. Il ruolo dell'Organizzazione mondiale del commercio

Tra le diverse organizzazioni internazionali che sono nate al termine della Seconda Guerra Mondiale, nell'ambito del commercio internazionale spicca OMC, inizialmente introdotta a completamento di altre due istituzioni - il Fondo Internazionale Monetario e la Banca Mondiale - ma che successivamente ha acquisito sempre più indipendenza. Nel periodo post-bellico, l'Europa puntò fortemente sulla stipulazione di accordi commerciali per favorire la ripresa economica. In questo contesto furono organizzate numerose conferenze, una delle quali portò alla nascita dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT).¹²⁸

L'obiettivo di questo accordo era quello di eliminare le discriminazioni e il protezionismo, lasciando che il commercio internazionale di beni si svolgesse senza intoppi o distorsioni poiché si riteneva che questo avrebbe portato ad una maggiore produzione ed esportazione da parte dei diversi paesi e di conseguenza ad una crescita economica globale. Lo scopo fondamentale del GATT era dunque l'innalzamento del tenore di vita, la garanzia della piena occupazione, l'aumento del reddito reale e della domanda effettiva e l'assicurazione del pieno utilizzo delle risorse del mondo attraverso l'espansione della produzione e dello scambio di beni mediante la riduzione delle tariffe e delle altre barriere al commercio. Le norme di questo accordo possono essere inquadrare come un insieme di principi sul libero commercio, per le quali tuttavia sono previste una serie di eccezioni volte a proteggere beni considerati fondamentali, quali la vita e la salute dell'uomo, degli animali e delle piante, e la conservazione di risorse naturali esauribili¹²⁹.

Nel 1994 v'è stato un nuovo round di negoziazione del GATT, la cosiddetta Tavola Rotonda dell'Uruguay, che ha apportato alcune modifiche sostanziali all'accordo originale¹³⁰. Questo round di negoziazioni aveva l'obiettivo di eliminare le sovvenzioni all'esportazione di prodotti agricoli e tessili e di affrontare le barriere non tariffarie, gli aspetti tecnici del commercio e le questioni legate agli investimenti

¹²⁸ Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, Ginevra, 30 ottobre 1947, in vigore 1 gennaio 1948, in United Nations, "Treaty Series", vol.55, 1947, p.194 ss.

¹²⁹ *Ibidem.*, art.20.

¹³⁰ Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, nell'Accordo di Marrakech, allegato 1A, Marrakech, 15 aprile 1994, in vigore 1° gennaio 1995, in United Nations "Treaty Series", vol. 1867 U.N.T.S. 187 (GATT 1994).

e ai diritti di proprietà intellettuale, nominando l'OMC come l'organizzazione responsabile per l'applicazione del GATT. L'OMC ha assunto quindi un ruolo di leader nell'ambito del commercio internazionale promuovendo e incentivando la liberalizzazione dei mercati; tuttavia, non sono mancate numerose critiche riguardo all'operato di questa Agenzia.

Una delle principali contestazioni che tutt'ora viene presentata è quella di continuare a promuovere in modo imperterrito la crescita della produzione e i consumi massicci a discapito delle questioni inerenti ai diritti umani, soprattutto di natura ambientale. L'OMC, tuttavia, risponde sostenendo che il GATT contiene numerose previsioni a tutela dell'ambiente: la versione del 1994, infatti, non solo riporta l'art.20 dell'accordo del 1947 che prevede una serie di interessi che prevalgono rispetto a quello commerciale, tra cui anche la conservazione dell'ambiente, ma nel preambolo indica che l'OMC si pone l'obiettivo di espandere la produzione e il commercio di beni e servizi dei Paesi membri, *"consentendo l'uso ottimale delle risorse mondiali in conformità con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, cercando di proteggere e preservare l'ambiente e di migliorare i mezzi per farlo in modo coerente con le rispettive esigenze e preoccupazioni ai diversi livelli di sviluppo economico"*.

L'OMC e i paesi firmatari del GATT sostengono che il commercio possa beneficiare l'ambiente, poiché l'incremento delle attività commerciali e dei mercati comporta aumenti di reddito in grado di fornire mezzi per contenere i danni ambientali. Ancora, le nuove tecnologie che vengono utilizzate nei paesi più all'avanguardia sul fronte della regolamentazione ambientale possono essere successivamente esportate, consentendo così ai paesi in via di sviluppo di stare al passo con il progresso¹³¹. A dimostrazione dell'impegno dell'OMC nella tutela ambientale, nonostante la sua principale vocazione economica, vi è il fatto che, nello stesso round di negoziazioni che ha portato al GATT 1994, è stato firmato il Trattato di Marrakech. Questo trattato comprende un insieme di accordi economici, alcuni dei quali si distinguono per il loro obiettivo di salvaguardare la salute, la sicurezza e l'ambiente.

L'aspetto interessante del Trattato in questione è che questo è composto da accordi tra loro diversi e indipendenti, che tuttavia sono accomunati dal fine ultimo di

¹³¹ E. HARTWICK, R. PEET, *Neoliberalism and Nature: The case of the WTO*, in "The Annals of the American Academy" vol.590, fasc.1, 2003.

regolamentare il commercio internazionale per mezzo di regole condivise; pertanto, questi accordi sono caratterizzati da indivisibilità. Ciò significa che gli Stati che decidono di sottoscrivere il Trattato di Marrakech sono vincolati a rispettarlo in ogni sua parte. Il Trattato di Marrakech è un'importante fonte normativa per quanto concerne la sicurezza alimentare, la quale viene trattata, seppur non come argomento principale, in tre diversi accordi in esso ricompresi: l'Accordo sull'Agricoltura¹³², l'Accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie¹³³ e l'Accordo sugli Ostacoli Tecnici agli Scambi¹³⁴.

1.6.2. L'Accordo sull'agricoltura e la recente prassi

L'Accordo sull'Agricoltura, a discapito del nome, è un accordo di natura puramente commerciale che definisce la normativa fondamentale internazionale in materia di agricoltura e, insieme agli altri Accordi contenuti nel Trattato di Marrakech, costituisce un regime giuridico speciale applicabile solamente alla compravendita di prodotti agricoli, come si deduce dai tre impegni che i sottoscrittori assumono: la riduzione del sostegno interno, una maggiore apertura del mercato interno alle importazioni e la riduzione delle politiche di sussidio delle esportazioni. La sicurezza alimentare, dunque non è tra gli obiettivi originali dell'Accordo. Tuttavia, nonostante appaia in modo abbastanza evidente che l'attenzione principale fosse stata rivolta altrove, vi sono una serie di previsioni di tutela minime per la sicurezza alimentare¹³⁵. Per esempio, l'art.12 prevede che le politiche volte a ridurre o impedire l'esportazione di prodotti alimentari debbano tenere in considerazione gli effetti delle stesse sulla sicurezza alimentare dei paesi importatori.

L'Appendice 2, relativa al primo degli obiettivi dell'Accordo, con la formula

¹³² Accordo sull'agricoltura, in Trattato di Marrakech, allegato 1A, Marrakesh, 15 aprile 1994, in vigore 1° gennaio 1995, in United Nations, "Treaty Series", vol. 1867, p.410 ss.

¹³³ Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, in Trattato di Marrakech, allegato 1A, Marrakech, 15 aprile 1994, in vigore 1° gennaio 1995, in United Nations "Treaty Series", vol. 1867, p.493 ss. (SPS).

¹³⁴ Accordo sulle barriere tecniche agli scambi, 12 aprile 1979, in Trattato di Marrakech, allegato 1A, Marrakesh, 15 aprile 1994, in vigore 1° gennaio 1995, in United Nations, "Treaty Series", vol.1868, p.120 ss. (TBT).

¹³⁵ L'art.12 prevede che le politiche volte a ridurre o impedire l'esportazione di prodotti alimentari debbano tenere in considerazione gli effetti di tali politiche sulla sicurezza alimentare dei paesi membri importatori. Non vi sono tuttavia sanzioni connesse alla violazione di questa clausola, dunque, il rispetto di essa non è adeguatamente presidiato.

“riduzione del sostegno interno” limita qualsiasi tipo di misura non commerciale che, direttamente o indirettamente, esplica i suoi effetti sulle importazioni o le esportazioni di un paese, ad eccezione di quelle “che non abbiano effetti distorsivi sulla produzione e gli scambi, o che, al più, abbiano effetti distorsivi minimi”. Questa limitazione però non si applica indiscriminatamente a tutte le politiche non commerciali, infatti, è prevista l’esclusione di quelle misure che soddisfino le seguenti condizioni: siano sovvenzionati tramite fondi pubblici e non possano determinare sostegni di prezzo alla produzione. Più specificatamente, non sono considerate tra le politiche soggette alla riduzione del sostegno interno quelle volte alla spesa per l’accumulo di scorte da utilizzare a fini di sicurezza alimentare (a condizione che gli alimenti siano acquistati ai prezzi correnti di mercato), e quelle finalizzate alla spesa per interventi interni di aiuto alimentare ai bisognosi¹³⁶. È importante sottolineare questa previsione perché menziona espressamente politiche di sostegno interno che abbiano come finalità il sostentamento del consumo, con un esplicito rimando alla sicurezza alimentare.

La strategia di apertura dei mercati interni alle importazioni trova la propria attuazione tramite la cosiddetta “tarifficazione”, ossia il dovere dei paesi aderenti di sostituire tutte le barriere all’importazione di tipo non tariffario con delle tariffe equivalenti e, più in generale, di diminuire le tariffe, vuoi che queste siano nate tali, vuoi che siano sostitutive di misure originariamente diverse¹³⁷. Le barriere non tariffarie sono tutte quelle misure atte a limitare l’importazione dei beni, come ad esempio limiti quantitativi, prescrizioni di natura fito-sanitario o barriere tecniche.

Nell’ambito della sicurezza alimentare, in particolare, i regolamenti fito-sanitari giocano un ruolo assai importante poiché giustificano la limitazione delle importazioni con l’imposizione di standard qualitativi a tutela della salute dei consumatori. L’uso di questi strumenti è particolarmente diffuso, dal momento che spesso si sono rivelati molto più efficaci per la limitazione delle importazioni rispetto ai sistemi tariffari e più difficili da superare, in quanto una negoziazione con oggetto il livello di una tariffa è certamente meno ostica di una nella quale una delle parti voglia ottenere l’eliminazione di un regolamento sanitario¹³⁸. Il fatto che l’Accordo sia volto alla sostituzione di

¹³⁶ Accordo sull’agricoltura, cit., Annex 2, art.3.

¹³⁷ *Ibidem.*, Annex 5, artt. 4-5.

¹³⁸ G. ANANIA, F. DE FILIPPIS, *L’Agricoltura nell’accordo conclusivo dell’Uruguay round*, in *L’Accordo Gatt in Agricoltura e l’Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, 1996.

queste misure di natura non tariffaria con altre di tipo tariffario sottolinea quanto il problema della sicurezza alimentare sia stato sottovalutato. Tutto ciò che consiste in standard qualitativi alimentari, presidiati dall'esistenza di regolamenti fito-sanitari, è stato ridotto a una categoria di impedimenti all'apertura dei mercati che deve essere sostituito con una misura tariffaria, la quale successivamente sarà sottoposta a riduzione.

Un'accortezza che deve essere riconosciuta alle negoziazioni del 1994 è relativa al terzo impegno assunto dai Paesi firmatari, ossia quello di ridurre i sussidi alle esportazioni e il volume delle esportazioni sussidiate¹³⁹. L'Accordo, infatti, sottolinea che non sono considerati esportazioni sussidiate gli aiuti alimentari che: siano realizzati in linea con le direttive della FAO, non siano in alcun modo riconducibili a esportazioni di natura commerciale e, potendo, vengano erogati gratuitamente¹⁴⁰.

Il tema della sicurezza alimentare inizia ad essere considerato in maniera più incisiva all'inizio del secondo millennio, quando alcuni grandi paesi in via di sviluppo (ad esempio il Brasile e la Cina) hanno iniziato ad acquisire potere all'interno dei negoziati dell'OMC e, in particolare, dopo la crisi del 2008 che ha portato una crescita esponenziale dei prezzi nei mercati alimentari più importanti per l'alimentazione di gran parte della popolazione povera¹⁴¹. La crisi del 2008 ha sovvertito la situazione dei mercati internazionali globali: se prima questi erano caratterizzati da prezzi piuttosto bassi e abbondanza di risorse alimentari, la crisi ha determinato un innalzamento dei prezzi e una relativa scarsità di risorse. Questo nuovo quadro economico ha fatto in modo che soprattutto i paesi più poveri abbiano iniziato a rivedere le loro priorità: la sicurezza alimentare, che prima era un fattore a malapena preso in considerazione, ha cominciato ad acquisire spazio nel dibattito economico e politico dei vari paesi, i quali si sono trovati di fronte alla necessità di spostare l'attenzione dal proteggere l'agricoltura interna da importazioni a basso prezzo, a garantire ai propri consumatori un'offerta di alimenti sufficiente e a prezzi accessibili¹⁴².

Inoltre, la scarsità di risorse ha portato all'introduzione di diverse politiche di

¹³⁹ Accordo sull'agricoltura, cit., artt.8-11.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, art.10.4.

¹⁴¹ G. ANANIA, *La sicurezza alimentare nel negoziato Wto sull'agricoltura*, in "Agriregionieuropa", vol. 11, fasc. 40, 2015.

¹⁴² *Ibidem.*

limitazione e riduzione delle esportazioni, allo scopo di bloccare l'impennata dei prezzi del mercato interno; tuttavia, questo ha creato non pochi problemi nella dimensione sovranazionale: i prezzi sono esponenzialmente aumentati sui mercati internazionali, accentuando l'insicurezza alimentare dei paesi più poveri che basavano gran parte del loro sostentamento sulle importazioni¹⁴³. Di fronte a questa situazione a dir poco precaria, alcuni paesi membri dell'OMC hanno proposto di aggiungere alle cosiddette "*politiche della scatola verde*" (ossia quelle volte ad ammettere esenzioni rispetto alla riduzione del sostegno interno) gli acquisti pubblici di cibo sul mercato interno per finalità di sicurezza alimentare, anche quando questi vengono fatti a prezzi più alti di quelli di mercato¹⁴⁴.

La crisi del 2008 ha frenato la spinta dell'OMC a migliorare il tenore di vita e le condizioni di occupazione lavorativa parallelamente all'espansione della produzione e del commercio di beni e servizi. Il rallentamento nell'operato dell'OMC è dovuto anche allo stallo registrato nel Doha Round (2001)¹⁴⁵ : stallo che, nonostante si sia giunti all'elaborazione della Agenda dello Sviluppo di Doha (un programma di lavoro da attuare in diversi campi tra cui l'agricoltura), non ha consentito di raggiungere un accordo su diversi punti piuttosto rilevanti.

Un altro fattore che ha frenato l'attività dell'OMC è stata la conclusione di accordi commerciali di libero scambio preferenziali, in particolare di integrazioni economiche regionali. Tuttavia, l'ostacolo maggiore alla realizzazione dei fini che ispirano l'azione dell'OMC pare derivare dalla politica commerciale adottata negli ultimi anni dagli Stati Uniti, la quale appare sempre più volta a finalità protezionistiche - dunque ponendosi in contrasto sempre più evidente con i principi di non discriminazione e reciprocità che sono i pilastri del GATT 1994 e della stessa attività dell'OMC¹⁴⁶ - concretizzandosi nell'adozione di dazi sulle importazioni provenienti da diverse aree del mondo, giustificate dalla necessità del governo americano di

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ Modalità con cui è stato dato seguito all'art.20 dell'Accordo sull'Agricoltura, che prevede l'impegno da parte dei membri dell'OMC di continuare a negoziare in vista del perfezionamento del processo di liberalizzazione.

¹⁴⁶ C. DI TURI, *La crisi dell'Organizzazione mondiale del commercio e i negoziati sull'agricoltura: quali prospettive per la sicurezza alimentare dei Paesi in via di sviluppo?*, in "Diritti umani e diritto internazionale", vol.13, fasc.3, 2019, pp.597-621, p.601.

tutelare i “*propri interessi essenziali di sicurezza*”¹⁴⁷.

Durante la conferenza tenutasi nel 2022 a Ginevra, è stato firmato l’Accordo sui Sussidi alla Pesca¹⁴⁸, primo accordo dell’OMC incentrato sulla sostenibilità ambientale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Sebbene inizialmente accolto con entusiasmo, dal 2022 a questa parte è stato ratificato da un numero relativamente basso di paesi rispetto a quanto previsto in sede di sua conclusione¹⁴⁹. Occorre inoltre constatare come nonostante vi sia stata un’altra Conferenza Ministeriale¹⁵⁰ indetta dall’OMC ad Abu Dhabi a cavallo tra febbraio e marzo 2024, gli Stati partecipanti non siano ancora riusciti a raggiungere un accordo sul magazzinaggio pubblico (il mantenimento di una riserva di cibo per le persone bisognose), poiché alcuni paesi sono dell’avviso che l’acquisto da parte dei governi del cibo da produttori agricoli a prezzi fissi possa distorcere il commercio¹⁵¹.

All’esito di questa Conferenza Ministeriale (ma anche delle precedenti), quindi, ci si potrebbe chiedere quanto effettivamente l’OMC tenga in considerazione la tutela della sicurezza alimentare nonché, più in generale, dell’accesso e del diritto al cibo (e

¹⁴⁷ GATT 1994, art.XXI(b). L’interpretazione di questa previsione è sempre stata oggetto di contrasti, in particolar modo in relazione alla giustiziabilità della situazione: la questione era se potesse essere oggetto di giudizio davanti agli organi competenti a dirimere le controversie tra le Parti contraenti, o se bastasse alla parte convenuta invocarla per escluderne la competenza a pronunciarsi nel merito del ricorso (*self-judging*). Nel Rapporto dell’OMC relativo al Panel Russia - Measures Concerning Traffic In Transit, Doc. WT/DS512/R del 5 aprile 2019, l’organo di primo grado ha constatato che la situazione tra la Russia e l’Ucraina fosse di tipo emergenziale e che dunque l’adozione di misure necessarie per la tutela dei propri interessi di sicurezza essenziali fosse giustificata e dunque adotta l’orientamento per cui l’adozione di queste misure non sia totalmente *self-judging*.

¹⁴⁸ Accordo sulle sovvenzioni alla pesca, Ginevra, 17 giugno 2022, in World Trade Organization, “Legal Texts”, 2022.

¹⁴⁹ F. RATTI, *La 13ma Conferenza Ministeriale dell’OMC: poche luci e molte ombre sul commercio internazionale*, in “Il Caffè Geopolitico”, 29 aprile 2024 (<https://ilcaffegeopolitico.net/988036/la-13-conferenza-ministeriale-dellomc-poche-luci-e-molte-ombre-sul-commercio-internazionale#:~:text=La%20Conferenza%20ministeriale%20è%20l,12%20conferenze%2C%20con%20risultati%20alterni>).

¹⁵⁰ La più recente di una serie iniziata con il Doha Round del 2001. Nella Conferenza Ministeriale di Ginevra tenutasi nel 2022 gli stati membri dell’OMC hanno riconfermato il loro impegno a non imporre restrizioni alle esportazioni di prodotti alimentari e ad applicare eventuali misure seguendo le indicazioni dell’OMC in materia, prevedendo inoltre l’esclusione dalle limitazioni sulle esportazioni relativamente agli acquisti effettuati a fini umanitari dal Programma Alimentare Mondiale (Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *XII Conferenza Ministeriale*, 2022).

¹⁵¹ *Ibidem*.

in che misura sia in grado di presidiare anche tali necessari “valori”), laddove al suo interno si valuti di maggiore importanza la non distorsione del commercio rispetto alla creazione di riserve alimentari per chi non è in grado di procurarsele in proprio.

1.6.3. L’Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie

L’Accordo sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie¹⁵² (“SPS”) non regola direttamente le relazioni commerciali internazionali, ma lo fa indirettamente tramite l’imposizione di norme relative all’emanazione di standard e regolamenti da parte dei paesi membri dell’OMC in materia di sicurezza alimentare nel contesto del commercio internazionale. L’SPS si avvale di diversi strumenti, come norme, direttive e raccomandazioni, per armonizzare le leggi interne dei paesi relative ad aspetti sanitari e fitosanitari, di cui viene data una definizione nell’Allegato A dell’Accordo. Le misure sanitarie sono tutte quelle misure applicate con lo scopo di “*proteggere nell’ambito territoriale del membro la vita o la salute*” dell’uomo, degli animali e delle piante ove sussistano rischi “*derivanti dal contatto, dall’insediamento o dalla diffusione di parassiti, malattie, organismi portatori di malattia o agenti patogeni*”¹⁵³, ovvero “*dai rischi derivanti da additivi, contaminanti, tossine o agenti patogeni presenti negli alimenti, nelle bevande o nei mangimi*”¹⁵⁴, ovvero “*dai rischi derivanti da malattie portate dagli animali, dai vegetali o da loro prodotti, oppure dal contatto, dall’insediamento o dalla diffusione di parassiti*”¹⁵⁵ e/o per “*impedire o limitare nell’ambito territoriale del membro altri danni arrecati dal contatto, dall’insediamento o dalla diffusione di parassiti*”¹⁵⁶.

Le misure dell’Accordo SPS hanno carattere preventivo e si riferiscono alla sfera della sicurezza alimentare concernente la *food safety*, ricomprendendo quindi tutte le misure adottate dai paesi membri in materia. L’Accordo, in linea generale, lascia ai suoi membri la libertà di adottare le misure che questi ritengano necessarie, purché non siano discriminatorie, arbitrarie o ingiustificate, siano basate su criteri scientifici e siano mantenute in vigore solamente qualora la loro efficacia sia provata sulla base

¹⁵² Accordo sull’applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, cit., allegato A.

¹⁵³ *Ibidem.*, art.1(a).

¹⁵⁴ *Ibidem.*, art.1(b).

¹⁵⁵ *Ibidem.*, art.1(c).

¹⁵⁶ *Ibidem.*, art.1(d).

di criteri scientifici¹⁵⁷. Inoltre, i membri devono accettare le misure imposte dagli altri Stati parte come equivalenti anche se diverse, purché questi possano dimostrare che raggiungono lo stesso livello di protezione¹⁵⁸. A questo proposito, è previsto che gli Stati possano richiedere l'accesso, e questo debba essere consentito, per finalità di ispezione e altre procedure di controllo. Per garantire una maggior trasparenza nei rapporti e nella conoscenza delle misure adottate dagli altri paesi, è previsto che venga effettuata una notificazione qualora un membro apporti un cambiamento rilevante nelle proprie misure sanitarie e fitosanitarie¹⁵⁹.

L'osservanza degli Stati membri alle previsioni di questo Accordo è fondamentale per assicurare che i prodotti siano conformi a quanto stabilito dagli standard internazionali (per esempio il Codex Alimentarius) e, di conseguenza, per assecondare il commercio globale di questi. L'Accordo SPS, infatti, influisce sulla sicurezza alimentare sotto diversi profili: standard qualitativi, armonizzazione, trasparenza e risoluzione delle controversie. Per raggiungere gli obiettivi di prevenzione e di *food safety*, si promuove l'implementazione di buone pratiche agricole e di produzione, nonché un controllo e un monitoraggio regolari per assicurarsi che gli standard siano rispettati.

Gli standard a cui gli Stati sono incoraggiati ad attenersi sono perlopiù standard qualitativi rispetto ai quali la Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo ("UNCTAD") ha definito cibo di alta qualità quello "*privo di difetti, che ha un sapore e una consistenza costanti ed è visivamente attraente*"¹⁶⁰. Tuttavia, il concetto di qualità e conseguentemente di cosa sia o meno qualitativamente accettabile è assai labile: esso, infatti, può variare a seconda non solo del consumatore, ma anche di fattori più difficili da influenzare come, per esempio, le usanze culturali e le credenze di popolazioni diverse. Il termine "qualità", dunque, può essere alquanto soggettivo¹⁶¹. Se interpretato estensivamente, la qualità può anche essere misurata in relazione a tutte quelle pratiche di manipolazione, preparazione e conservazione a cui

¹⁵⁷ Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, cit., art.1.

¹⁵⁸ *Ibidem.*, art.4.

¹⁵⁹ *Ibidem.*, art.7.

¹⁶⁰ Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, *SPS Compliance, Food Safety and Food Quality*, Joint IMPACT-SAFE workshop on Non-Tariff Measures (NTMs) and International Trade Promotion, Port Vila, 9 giugno 2023.

¹⁶¹ *Ibidem.*

sono sottoposti gli alimenti. A questo proposito, i principi della *food safety* mirano a evitare la contaminazione del cibo consigliando a coloro che sono coinvolti nel settore alimentare di adottare tutta una serie di misure preventive¹⁶². Dunque, quella di “*qualità degli alimenti*” è una nozione che ricomprende diversi profili e per la cui attuazione è necessario ricorrere a misure di diversa natura che siano in grado di regolare tutte le sue sfaccettature¹⁶³.

Come accennato più sopra, tra gli obiettivi dell’Accordo SPS spicca quello di protezione della vita e della salute umana, animale e vegetale, in coerenza con gli obiettivi del GATT 1994 da cui l’Accordo in questione discende. Poiché la vita e la salute degli esseri viventi sono diritti fondamentali di ogni individuo, che sulla base delle fonti di diritto internazionale devono essere protetti dagli Stati, l’SPS prevede l’armonizzazione della normativa in vigore nei diversi paesi in materia sanitaria e fitosanitaria¹⁶⁴, stabilendo che i regolamenti emanati dai Paesi Membri debbano essere conformi agli standard, alle linee guida e alle raccomandazioni internazionali.

Gli standard internazionali, tuttavia, costituiscono un livello minimo: gli Stati possono istituire misure più stringenti laddove siano giustificate da una base scientifica che attesti che le misure previste a livello sovranazionale non sono sufficienti per raggiungere il livello sanitario e fitosanitario appropriato, e sempreché dette misure non siano, in ogni caso, in contrasto con alcuna previsione dell’Accordo SPS. Inoltre, è richiesto agli Stati firmatari di promuovere lo sviluppo e la revisione periodica di norme, linee guida e raccomandazioni tramite la partecipazione attiva alle organizzazioni internazionali competenti in materia¹⁶⁵. I rapporti con le organizzazioni

¹⁶² Le pratiche di prevenzione più comuni nel processo di produzione sono la pulizia e la sanificazione degli strumenti, dei macchinari e delle superfici utilizzate; l’avere una conoscenza approfondita di allergie e intolleranze alimentari e dei parassiti che possono derivare dagli alimenti stessi; l’utilizzo di temperature, ambienti e attrezzature adeguate a conservare, refrigerare e riscaldare correttamente gli alimenti.

¹⁶³ Tra queste vi sono divieti e restrizioni delle importazioni per motivi SPS, limiti di tolleranza per i residui e uso limitato di sostanze, requisiti di etichettatura, marcatura e imballaggio, requisiti di ispezione e igiene, trattamento per l’eliminazione di parassiti vegetali e animali e di organismi che causano malattie nel prodotto finale (ad esempio, trattamento post-raccolta), eventuali requisiti relativi alla produzione o ai processi post-produzione, le valutazioni di conformità relative all’SPS.

¹⁶⁴ Accordo sull’applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, art.3.

¹⁶⁵ L’accordo fa riferimento in particolar modo alla Commissione del Codex Alimentarius, all’Ufficio Internazionale delle Epizoozie e alle organizzazioni internazionali e regionali che operano nell’ambito della Convenzione Internazionale per la Protezione delle Piante.

internazionali, così come il processo di armonizzazione internazionale sono poi monitorati dalla Commissione sulle Misure Sanitarie e Fitosanitarie.

Nel contesto dell'OMC, la cui missione è quella di promuovere e liberalizzare il commercio internazionale, la trasparenza gioca un ruolo fondamentale posto che essa è il mezzo attraverso cui uno Stato è in grado di comprendere la posizione di un altro. La trasparenza è quindi un fattore non solo essenziale per migliorare la prevedibilità, la chiarezza e la necessità delle azioni e misure adottate da ciascun membro, ma che diventa anche pivotale per rendere le negoziazioni più fluide e facilitare gli accessi ai mercati.

L'art.7 dell'Accordo SPS rimanda all'Allegato B per una disciplina dettagliata sulla trasparenza dei regolamenti sanitari e fitosanitari, il quale, a sua volta, prevede una serie di obblighi a cui gli Stati firmatari devono attenersi. La regola principale è che i regolamenti *“che sono stati adottati sono pubblicati tempestivamente in modo tale da consentire ai Membri interessati di prenderne conoscenza”*¹⁶⁶; tuttavia deve essere concesso un periodo di *vacatio legis*, cosicché i paesi esportanti possano adattarsi ai nuovi regolamenti dei paesi che importano i loro prodotti. Per avere un maggior grado di trasparenza nel processo di adozione o modifica di un regolamento, l'Allegato B prevede che qualora il nuovo provvedimento o la modifica del provvedimento esistente differiscano sostanzialmente da uno standard internazionale (o questo non esista) e, non di meno, il nuovo regolamento (ovvero la modifica di quello esistente) sia destinato a influire sul commercio di altri Membri¹⁶⁷, allora deve essere data notifica a quest'ultimi dei lavori preparatori, di modo che i Paesi interessati siano messi al corrente della nuova proposta.

In questo contesto, merita ricordare che ciascun Membro deve istituire un punto d'informazioni¹⁶⁸ nel suo territorio nazionale a cui gli altri Membri possono rivolgersi per le questioni concernenti i regolamenti sanitari e fitosanitari e la loro attuazione¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, Annex B, art.1.

¹⁶⁷ L'influenza in questione può essere sia positiva, quindi una misura di facilitazione degli scambi e del commercio, o negativa, quindi una restrizione o una limitazione.

¹⁶⁸ Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, Allegato B.

¹⁶⁹ L'Allegato B dell'Accordo stesso elenca le questioni che possono essere poste al punto d'informazioni, queste possono essere relative a qualsiasi regolamento sanitario o fitosanitario adottato o proposto nel suo territorio; tutte le procedure di controllo e di ispezione, i trattamenti di produzione e di quarantena, le procedure di approvazione della tolleranza ai pesticidi e degli additivi alimentari che vengono applicate sul suo territorio; le procedure di valutazione del

La risoluzione delle controversie in materia sanitaria e fitosanitaria richiama le disposizioni del GATT 1994, il quale prevede che ciascuna Parte debba essere aperta al confronto qualora un'altra presenti delle rimozioni riguardo a una qualche questione sul funzionamento dell'Accordo SPS; inoltre, le Parti Contraenti possono consultarsi tra loro relativamente a questioni concernenti l'Accordo e per le quali non sia ancora stata trovata una soluzione (consultazioni bilaterali)¹⁷⁰. Una Parte può presentare una proposta scritta ad un'altra qualora quest'ultima non adempia agli obblighi previsti dall'Accordo SPS e questa inadempienza annulli o comprometta benefici che spettano alla prima; la Parte ricevente deve attentamente prendere in considerazione la proposta pervenutale. Qualora non venga adottata nessuna misura per riequilibrare la situazione, la questione può essere devoluta al Comitato SPS¹⁷¹, il quale potrà indagare sulle questioni sollevate e successivamente assumere le iniziative ritenute più adeguate.

Il richiamo al GATT 1994¹⁷² non è tuttavia sufficiente per assicurare una risoluzione delle controversie corretta, infatti, dal momento che le questioni oggetto dell'Accordo SPS sono di natura scientifica e necessitano di essere trattate da soggetti competenti in materia. Per questo motivo, l'Accordo prevede che il Comitato SPS sia coadiuvato da esperti del settore, i quali possono svolgere diverse mansioni a seconda della necessità¹⁷³. L'istituzione di un meccanismo di risoluzione delle controversie apposito per questo tipo di dispute è di grande importanza perché non solo contribuisce a garantire l'equità e la non discriminazione così come la trasparenza e la responsabilità, ma anche perché tende ad obiettivi più alti e generali di quelli esplicitamente menzionati nell'Accordo SPS. Il meccanismo in questione previene l'adozione di misure arbitrarie e ingiustificate, imponendo che le misure siano basate su evidenze scientifiche, così da proteggere la salute umana, animale e vegetale;

rischio, i fattori presi in considerazione e la determinazione del livello adeguato di protezione sanitaria o fitosanitaria; l'appartenenza e la partecipazione del Membro, o degli organismi competenti sul suo territorio, alle organizzazioni e ai sistemi sanitari e fitosanitari internazionali e regionali, nonché agli accordi e alle intese bilaterali e multilaterali che rientrano nel campo di applicazione del presente Accordo, e i testi di tali accordi e intese.

¹⁷⁰ GATT 1994, art. XXII.

¹⁷¹ Comitato dell'OMC composto da rappresentanti di tutti i Paesi Membri e funge da forum per discutere e risolvere le questioni relative alle misure sanitarie e fitosanitarie.

¹⁷² Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, art.11.

¹⁷³ *Ibidem*.

inoltre, riduce il rischio di conflitti commerciali essendo basato su regole fisse e incrementando dunque la stabilità e la prevedibilità del commercio internazionale.

1.6.4. L'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi

L'Accordo sugli Ostacoli Tecnici agli Scambi ("TBT")¹⁷⁴ riguarda le regole tecniche istituite dai diversi Paesi membri e gli ostacoli che queste possono creare al libero scambio. Il suo scopo precipuo è quello di evitare che l'adozione di tali misure sia meramente strumentale ad ostacolare il commercio¹⁷⁵. Per raggiungere un simile fine, gli Stati parte si sono posti come obiettivo quello di armonizzare le normative nazionali tramite l'uniformazione degli standard, impegnandosi a rispettare il principio di non discriminazione¹⁷⁶, secondo il quale è vietata l'applicazione di trattamenti differenti per prodotti provenienti da diversi Paesi membri. L'armonizzazione delle normative nazionali sugli scambi dei beni alimentari è di grande rilevanza nel quadro del commercio internazionale, poiché gli ostacoli che possono derivare da discipline nazionali fra loro assai diverse sono numerosi e notevoli, ad esempio, la divergenza tra le norme dello stato importatore e di quello in cui un bene viene prodotto può creare uno stallo. In tale prospettiva si può dire che l'armonizzazione delle norme è strumentale alla liberalizzazione del commercio.

Nonostante l'obiettivo principale dell'Accordo sia l'eliminazione delle barriere agli scambi internazionali tramite la prevenzione di pratiche scorrette e discriminatorie, nel Preambolo, viene messa in luce anche l'esigenza di proteggere la vita e la salute umana, animale e vegetale e l'ambiente. L'Accordo TBT, dunque, come l'SPS, contribuisce concretamente a migliorare la sicurezza alimentare nella sua accezione di *food safety*, influenzando vari aspetti della regolamentazione e del commercio di prodotti alimentari con la standardizzazione e armonizzazione delle leggi in materia tramite meccanismi per ridurre le divergenze normative, come l'emanazione di norme internazionali.

¹⁷⁴ Accordo sulle barriere tecniche agli scambi, cit.

¹⁷⁵ *Ibidem.*, art.2.2.

¹⁷⁶ Il principio di non discriminazione fissato dall'Accordo TBT all'art.2.1 è un richiamo all'art.1 del GATT, il quale prevede che "Tutti i vantaggi, favori, privilegi o immunità, concessi da una Parte contraente a un prodotto originario da ogni altro Paese, o a esso destinato, saranno estesi, immediatamente e senza condizioni, a tutti i prodotti congeneri, originari del territorio di ogni altra Parte contraente, o a esso destinati".

L'Accordo TBT impone ai governi l'introduzione di norme di etichettatura e di forme di regolamentazione dei processi produttivi finalizzate a rispondere alle esigenze di maggiore informazione dei consumatori e di garanzie sulle caratteristiche dei prodotti. Le norme in questione mirano ad assicurare che le informazioni fornite ai consumatori siano accurate, comprensibili e non creino ostacoli ingiustificati al commercio internazionale. Le regolazioni tecniche, incluse quelle sull'etichettatura, non possono essere più restrittive di quanto sia prettamente necessario per soddisfare una finalità legittima, considerando i rischi in cui si incorrerebbe se questi obiettivi non fossero perseguiti¹⁷⁷. Per valutare quali siano i rischi e le misure necessarie per sventarli, l'Accordo impone di fare ricorso alle rilevanti informazioni tecniche e scientifiche disponibili, comunque utilizzando sempre come base le norme internazionali. Tra l'altro, le previsioni relative alle notificazioni di regolamenti nuovi o modifiche significative valgono anche per quelli concernenti l'etichettatura e le informazioni che devono essere fornite ai consumatori.

La trasparenza - lo si è già detto - è un pilastro fondamentale per la buona realizzazione degli obiettivi dell'Accordo TBT. Perché il commercio sia libero e non ostacolato, è necessario che gli Stati Membri siano al corrente delle regolamentazioni tecniche esistenti negli altri Stati in modo da realizzare una cooperazione internazionale volta a migliorare la sicurezza alimentare e a prevenire conflitti commerciali. A questo scopo, l'Accordo invita gli Stati a tenere in considerazione gli standard, le linee guida e le raccomandazioni internazionali; tuttavia, è possibile che si configuri una situazione in cui indicazioni sovranazionali non esistano oppure esistano ma non siano comunque sufficienti. In questi casi, come per l'Accordo SPS, l'approccio scelto è quello di notificare non solo l'adozione da parte di una nazione di un regolamento tecnico nuovo o emendato, ma anche l'istituzione di una commissione di lavori preparatori, di modo che gli altri Stati Membri possano essere informati delle intenzioni regolamentari del Paese e adeguarsi di conseguenza (pratica, questa, prevista anche in relazione alle procedure di conformità, laddove queste possano avere un effetto significativo sul commercio di altri Membri¹⁷⁸).

Inoltre, è prevista l'istituzione presso ogni Membro di un punto di informazione

¹⁷⁷ Accordo sulle barriere tecniche agli scambi, cit., art.2.2.

¹⁷⁸ *Ibidem.*, artt.2.9, 5.6.

che risponda alle questioni concernenti le regolamentazioni tecniche e le procedure di conformità¹⁷⁹. Chiaramente, ciascun governo è libero di introdurre le misure che meglio si addicono alla condizione in cui esso versa. Tuttavia, i Membri devono considerare come equivalenti le regolamentazioni tecniche e le procedure di conformità di altri membri, anche se diverse, purché raggiungano gli stessi obiettivi e forniscano un livello di sicurezza condivisibile¹⁸⁰. Relativamente alla cooperazione tra i Membri, è da sottolineare che l'Accordo promuove la cooperazione tecnica, in particolare a supporto dei paesi in via di sviluppo, con una serie di misure volte non solo all'armonizzazione delle norme ma anche al miglioramento delle capacità dei paesi meno sviluppati di conformarsi agli standard e alle linee guida sovranazionali¹⁸¹.

L'Accordo TBT è stato firmato con uno sguardo al processo innovativo e di sviluppo, soprattutto in campo tecnologico, con la consapevolezza che le nuove tecnologie sono in grado di migliorare il processo di valutazione di conformità e di facilitare il fluido funzionamento del mercato internazionale. Anche se non sempre esplicitato, l'invito a sfruttare le tecnologie è un *fil rouge* che lega le principali previsioni dell'Accordo, nell'ambito del quale l'innovazione e lo sviluppo sono considerati strumenti capitali per raggiungere più celermente i valori e gli obiettivi che lo stesso si propone e persegue. La previsione secondo cui le “*regolamentazioni tecniche non devono essere più restrittive di quanto necessario per raggiungere obiettivi legittimi*”¹⁸² incoraggia l'adozione di regolamentazioni che favoriscano l'innovazione mantenendo al contempo alti livelli di protezione. Inoltre, l'utilizzo delle norme internazionali come base per le regolamentazioni tecniche potenzialmente facilita l'introduzione di nuove tecnologie e pratiche innovative, armonizzando i requisiti tecnici a livello globale.

L'innovazione tecnologica può apportare vantaggi anche relativamente alle

¹⁷⁹ *Ibidem.*, art.10.

¹⁸⁰ *Ibidem.*, artt.2.7-6.1.

¹⁸¹ L'art.11 dell'Accordo TBT elenca una serie di misure che i Paesi sviluppati possono adottare in supporto di quelli più in difficoltà. L'articolo menziona la concessione di assistenza tecnica per l'istituzione di organismi per la valutazione della conformità alle norme adottate sul territorio del Membro richiedente; misure che dovrebbero essere adottate dai loro produttori se desiderano avere accesso ai sistemi di valutazione della conformità gestiti da organismi governativi o non governativi nel territorio del Membro ricevente la richiesta; la creazione delle istituzioni e del quadro giuridico che consentirebbero loro l'adempimento agli obblighi di adesione o partecipazione a tali sistemi.

¹⁸² Accordo sulle barriere tecniche agli scambi, cit., art.2.2.

procedure di valutazione di conformità, non solo, come per le regolamentazioni tecniche, in vista di una più profonda armonizzazione delle stesse, ma anche riducendone gli oneri amministrativi. Dal momento che *“i membri si assicurano [...] che i risultati delle procedure di valutazione della conformità di altri membri siano accettati, anche se tali procedure differiscono dalle loro, a condizione che tali procedure offrano una garanzia di conformità ai regolamenti tecnici o alle norme applicabili equivalente alle loro procedure”*¹⁸³, con l'utilizzo di programmi tecnologici viene meno la necessità di duplicazione dei test e delle certificazioni.

Infine, vale la pena di sottolineare come tra gli impegni già menzionati che gli Stati assumono con la sottoscrizione dell'Accordo vi sia anche quello di fornire assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo, affinché questi possano conformarsi agli standard e alle raccomandazioni internazionali senza incappare in difficoltà impedienti¹⁸⁴. L'assistenza in questione comprende senza dubbio anche la formazione e il trasferimento di tecnologie, così come la promozione dell'innovazione e dello sviluppo in questi paesi. La fornitura di assistenza tecnica, quindi, come le altre misure indicate dall'Accordo TBT, è volta all'armonizzazione e all'uniformazione degli standard; tramite questa, infatti, si cerca di raggiungere una sorta di livello di omologazione e parificazione degli Stati relativamente non solo alla normativa, ma anche in relazione agli strumenti utilizzati per garantire la sicurezza alimentare e la protezione della salute.

¹⁸³ *Ibidem.*, art.6.1.

¹⁸⁴ *Ibidem.*, art.11.

CAPITOLO II

SFIDE GLOBALI PER LA SICUREZZA ALIMENTARE

Sommario. 2.1. Premessa - 2.2. Cambiamento climatico e sicurezza alimentare - 2.2.1. Effetti del cambiamento climatico - 2.2.2. Impatto del cambiamento climatico sul sistema alimentare globale - 2.2.3. Risposte legali e politiche all'insicurezza alimentare - 2.2.4. Il caso dell'emendamento costituzionale cileno - 2.3. Povertà e sicurezza alimentare: il caso del Kenya - 2.3.1. Quadro normativo internazionale e nazionale - 2.3.2. Fattori socioeconomici e accesso limitato al cibo - 2.3.3. Rispetto e applicazione di norme giuridiche esistenti - 2.3.4. Ostacoli giuridici: *compliance* e accesso alla giustizia

2.1. Premessa

La sicurezza alimentare incontra barriere di vario genere, le quali, per essere adeguatamente contrastate (onde fare sì che quella sicurezza possa essere raggiunta), necessitano di misure correttive *ad hoc*. I cambiamenti climatici e le condizioni socioeconomiche precarie di alcuni paesi sono fattori che contribuiscono a rallentare la garanzia di una sicurezza alimentare all'interno di ciascuna nazione. Dall'America Centro-Meridionale all'Africa, dal Medio-oriente all'Europa, milioni di persone ogni anno si trovano a dover lottare contro la fame e la malnutrizione, ovvero si trovano sull'orlo di tale situazione. Nonostante gli sforzi economici provenienti da ogni angolo del pianeta¹⁸⁵, è ormai chiaro che cercare soltanto di mantenere in vita le persone non è sufficiente ed è, piuttosto, necessario - in modo ancor più impellente di come accade in molti altri casi - cercare l'origine del problema e sradicarlo.

Il *World Food Programme* (WFP) sostiene che si debba investire in attività di resilienza, di modo che le persone affette da fame e malnutrizione siano in grado di resistere a situazioni di stress e/o shock che potrebbero aumentare i flussi migratori e creare situazioni di scompiglio e conflitto all'interno di un paese. Un esempio lampante è quanto avvenuto in Siria, dove nel 2015 il WFP ha esaurito i fondi per

¹⁸⁵ Ogni anno vengono donati miliardi di dollari alle organizzazioni internazionali che hanno come obiettivo la lotta contro la fame, come il World Food Programme, affinché questi possano svolgere le loro attività nel miglior modo possibile e aiutare i paesi più in difficoltà a risollevarsi.

assistere i rifugiati siriani, obbligando quest'ultimi a lasciare i campi dove vivevano ed a cercare aiuto in paesi più sviluppati, provocando una delle più grandi crisi migratorie del secolo corrente.

2.2. Cambiamento climatico e sicurezza alimentare

Il cambiamento climatico (definito dalle Nazioni Unite come l'insieme dei mutamenti a lungo termine delle temperature e dei modelli metereologici) è un tema centrale nell'odierno dibattito internazionale non solo dal punto di vista giuridico, ma anche economico e sociale. In verità, la questione è emersa a cavallo degli anni '80 e '90 del secolo scorso, ma solo in tempi recenti, quando i suoi effetti sono divenuti palesi anche agli occhi della società e non solo degli esperti di settore, ha iniziato ad assumere carattere prioritario, tanto che si è giunti a parlare di “*emergenze climatiche*”. Di conseguenza, gli Stati, quali espressione dei soggetti che li compongono, hanno via via intrapreso una serie di azioni volte a tentare di limitare i danni che questo fenomeno è destinato a causare.

Il cambiamento climatico incide in maniera sostanziale sulla sicurezza alimentare intesa in senso ampio; infatti, non solo può portare all'intensificazione di talune malattie e alla diffusione di patogeni e parassiti dannosi per la salute, ma aumenta anche il rischio di consumare alimenti non sicuri e di qualità nutrizionale bassa, andando così ad intaccare profili di disponibilità del cibo e di possibilità di accedere allo stesso in modo stabile e sicuro. È comprensibile quindi che sia richiesto agli Stati di impegnarsi e attuare azioni concrete per l'adattamento dei sistemi agricoli e per un sostanziale miglioramento della gestione delle risorse naturali. Ed è ugualmente comprensibile, oltre che necessario, che vengano implementate nuove politiche in tema di mutamenti del clima volte a mitigare i potenziali impatti negativi che da quei mutamenti derivano: gli eventi legati al cambiamento climatico, infatti, distruggono vite, raccolti e mezzi di sussistenza, nonché minano la capacità delle persone di nutrirsi; essi, dunque, aumentano in modo esponenziale il rischio che la piaga della fame vada fuori controllo, ove - come si diceva - non li si contrasti con adeguati rimedi¹⁸⁶.

¹⁸⁶ World Food Programme, *Una crisi alimentare globale*, Roma, accesso: 29 agosto 2024 (<https://it.wfp.org/crisi-alimentare-globale>).

L'impatto dei mutamenti climatici sulla sicurezza alimentare risulta essere pertanto multidimensionale: ciò significa che per elaborare una risposta efficace alle insidie che ne conseguono occorre guardare al tema della sicurezza alimentare in modo sia globale che articolato, avendo riguardo cioè ai diversi aspetti che la caratterizzano¹⁸⁷, al fine di regolamentarne (almeno) quelli più precari o a rischio di abuso. La questione degli effetti dei mutamenti climatici, infatti, ha destato l'attenzione degli Stati, i quali devono garantire la sicurezza alimentare non solo (ed innanzitutto) per motivi di salute pubblica, ma anche (pure di non poca importanza) per non perdere i loro rapporti commerciali, onde evitare ripercussioni negative sulle economie nazionali. A livello internazionale, numerose organizzazioni internazionali hanno affrontato il tema, vuoi tramite studi di settore, vuoi tramite l'implementazione di apposite regolamentazioni. Si rammenta in proposito una recente pubblicazione dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare che ha affrontato il tema del cambiamento climatico come fattore che contribuisce a emergenti rischi per la sicurezza alimentare sia umana che animale¹⁸⁸.

2.2.1. Effetti del cambiamento climatico

Come accennato, il cambiamento climatico ha effetto sulla sicurezza alimentare sia sotto il profilo della *food safety* che della *food security*. Per quanto riguarda la prima, le minacce poste dai mutamenti climatici riguardano principalmente la proliferazione di patogeni, così come di rischi legati a virus, batteri o funghi; per quanto riguarda la seconda, invece, l'impatto si produce sulla possibilità di accedere a un cibo di quantità e qualità tali da permettere di mantenere una vita sana e attiva. In questa direzione occorre dunque innanzitutto individuare e analizzare gli effetti - diretti ed indiretti - che conseguono al mutamento del clima, nonché i diversi stadi della catena alimentare su cui questi effetti si riversano.

Gli effetti diretti sono quelli più semplici da cogliere, anche se questo non

¹⁸⁷ Vanno distinte le due categorie di *food safety* e *food security* di modo da avere una visione più chiara e una comprensione più immediata di quali aspetti necessitino di regolazione. Inoltre, è importante fare questa distinzione di modo da elaborare una risposta che sia adeguatamente integrata e basata su evidenze scientifiche.

¹⁸⁸ A. MAGGIORE, A. AFONSO, F. BARRUCCI, G. DE SANCTIS, *Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality*, in "EFSA", vol.17, fasc.6, 2020.

significa che siano necessariamente più facili da contrastare. Tra le conseguenze più immediate ci sono la siccità e le inondazioni le quali, pur essendo fenomeni tra loro opposti, riducono entrambe in modo drastico la produzione agricola. La pericolosità di alcuni effetti dei cambiamenti climatici è stata riconosciuta dalla giurisprudenza della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (*Human Rights Committee of the United Nations*), la quale ha dichiarato che, adeguatamente e individualmente valutati, i mutamenti climatici possono costituire una minaccia meritevole di protezione internazionale sotto l'egida dei diritti umani¹⁸⁹. In particolare, l'innalzamento dei livelli del mare e la conseguente salinizzazione del suolo può rendere il terreno inadatto alla coltivazione, mettendo a repentaglio l'accesso al cibo¹⁹⁰. Analoghe considerazioni si possono fare per gli eventi climatici estremi, ad esempio le ondate di calore o le tempeste, così come l'aumento delle temperature, che possono comportare ingenti danni alle colture agricole e una diminuzione della disponibilità di prodotti alimentari. L'innalzamento delle temperature, infatti, può produrre stress termico sia alle piante che al bestiame ed ostacolare il regolare svolgimento della fotosintesi a causa di una eccessiva evaporazione di acqua, influenzando quindi negativamente la crescita della flora¹⁹¹ e, di conseguenza, la sicurezza alimentare di un paese.

Gli effetti indiretti sono più complicati e insidiosi da rilevare, poiché derivanti da quelli diretti. Uno di questi, ad esempio, è dato dai maggiori ostacoli alla fertilizzazione del suolo¹⁹², anche a causa dell'utilizzo di pratiche insostenibili¹⁹³. Un altro esempio è l'impatto negativo che la scarsità d'acqua - causata dall'aumento delle temperature e da periodi di siccità - può determinare (limitando l'irrigazione delle colture e l'abbeveraggio del bestiame) sulla salute delle piante e degli animali, ed in ultima istanza su quella dell'essere umano¹⁹⁴. Un ulteriore esempio poi è rappresentato

¹⁸⁹ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, 7 gennaio 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e "sostenibilità" alimentare*, in "Rivista di BioDiritto", fasc.2, 2023.

¹⁹² In particolare, le inondazioni o le tempeste possono portare alla sua erosione e alla conseguente riduzione di capacità produttiva.

¹⁹³ A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e "sostenibilità" alimentare*, cit.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

dagli effetti sulla salute che conseguono dalla diffusione di parassiti che possono proliferare (o espandersi, qualora già esistenti) con l'avvento di condizioni climatiche ad essi più favorevoli¹⁹⁵. In tale situazione, le difficoltà non riguardano soltanto le azioni volte ad eliminare i parassiti o a ridurre la crescita o lo sviluppo, ma pure quelle connesse alla gestione dei profili sanitari inerenti alle malattie che da essi possono insorgere.

Gli effetti indiretti derivanti dal rapporto tra sicurezza alimentare e cambiamenti climatici, inoltre, non si limitano solamente alla sfera della salute e a quella agricola, ma concernono anche profili economici e sociali¹⁹⁶. La scarsità delle risorse, porta inevitabilmente ad un aumento del prezzo degli alimenti, rendendoli dunque un bene non accessibile a tutti. Questo può provocare instabilità all'interno del paese e addirittura indurre le popolazioni che si trovano in una condizione di insicurezza a migrare verso luoghi con migliori opportunità, causando quindi tensioni sociali ed economiche tra le diverse Nazioni. Si può quindi dire che la gestione degli effetti dei cambiamenti climatici sulla sicurezza alimentare necessita di un approccio integrato che consideri non solo i profili strettamente scientifici, ma che comprenda anche politiche efficaci e una cooperazione internazionale solida per garantire un futuro alimentare più sicuro.

2.2.2. Impatto del cambiamento climatico sul sistema alimentare globale

La limitata resa delle colture conseguente al mutamento del clima, come analizzato nel paragrafo precedente, può generare effetti (diretti e indiretti) al sistema alimentare globale, che ne risulta esposto su diversi fronti, ciascuno dei quali richiede l'adozione di misure riparative e correttive diverse, da assumersi avendo riguardo al singolo caso di specie. A questo proposito, sono tre i profili che meritano attenzione: quello inerente alla salute della popolazione, quello economico e quello sociale.

La limitazione della disponibilità e dell'accesso al cibo comporta inevitabilmente un numero consistente di rischi per la salute umana, primo tra tutti l'aumento dei tassi di malnutrizione e denutrizione. In particolar modo, giacché non è

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e "sostenibilità" alimentare*, cit.

raro che vi sia una trasmissione intergenerazionale degli effetti della malnutrizione, la categoria che ne risente maggiormente è quella dei bambini, i quali possono subire danni alla salute che durano anche tutta la vita¹⁹⁷. Inoltre, la maggiore concentrazione di anidride carbonica atmosferica dovuta ai mutamenti climatici altera le proprietà nutrizionali del cibo, diminuendo il quantitativo di alcuni nutrienti essenziali in esso presenti; in questo modo, un gran numero di persone sarà esposto a una carenza di micronutrienti¹⁹⁸ che potrà sicuramente impattare sullo stato di salute dell'individuo e della popolazione in generale. Ciò inevitabilmente ha ricadute anche di tipo economico, sia perché una popolazione meno sana significa una forza lavoro meno efficiente e una riduzione della produttività, sia perché un alto tasso di malattie porta a un incremento della domanda di cure mediche, aumentando i costi per il sistema sanitario.

I rischi economici derivano, in prima istanza, dal declino della produttività agricola, che crea una limitazione nella disponibilità degli alimenti e quindi un incremento dei prezzi di essi¹⁹⁹. La disponibilità del cibo va intesa qui in senso quantitativo: la minaccia si concretizza in termini di riduzione della quantità di cibo prodotto e messo a disposizione delle persone per essere consumato, tenendo conto sia dei prodotti coltivati, raccolti e consumati, sia dei beni alimentari disponibili sui mercati per essere commercializzati²⁰⁰. Un ulteriore rischio economico da non

¹⁹⁷ J. FANZO, C. DAVIS, R. MCLAREN, J. CHOUFANI, *The effect of climate change across food systems: Implications for nutrition outcomes*, in “Global Food Security”, vol.18, 2018, pp.12–19.

¹⁹⁸ C. MBOW, C. ROSENZWEIG, L. G. BARIONI, T. G. BENTON, M. HERRERO, M. KRISHNAPILLAI, E. LIWENGA, P. PRADHAN, M.G. RIVERA-FERRE, T. SAPKOTA, F.N. TUBIELLO, Y. XU, *Food Security*, in P.R. SHUKLA, J. SKEA, E. CALVO BUENDIA, V. MASSON-DELMOTTE, H.-O. PORTNER, D.C. ROBERTS, P.Z., R. SLADE, S. CONNORS, R. VAN DIEMEN, M. FERRAT, E. HAUGHEY, S. LUZ, S. NEOGI, M. PATHAK, J. PETZOLD, J.P.P., P. VYAS, E. HUNTLEY, K. KISSICK, M. BELKACEMI, J. MALLEY (a cura di) *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial ecosystems*, International Panel on Climate Change, 2019.

¹⁹⁹ R. BEZNER KERR, H. GURNEY-SMITH, T. HASEGAWA, A. MIRZABAEV, P. PRADHAN, M.C. TIRADO VON DER PAHLEN, A. WREFORD, *Severe climate change risks to food security and nutrition*, in “Climate Risk Management”, vol. 39, 2023, pp. 1-10.

²⁰⁰ Sotto quest'ultimo aspetto non va trascurato come le condizioni climatiche estreme o le alte temperature possono causare ingenti perdite di scorte dovute alla proliferazione di parassiti e sostanze nocive per la salute così come deterioramenti, incendi e problemi di stoccaggio (A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e “sostenibilità” alimentare*, cit.).

sottovalutare è il divario che si viene a creare tra i guadagni di coloro che sono impiegati nel settore agricolo e i prezzi dei prodotti alimentari. Una maggiore esposizione al caldo eccessivo riduce la produttività del lavoro agricolo, determinando, a fronte di una minore offerta di prodotti alimentari, da un lato un aumento dei loro prezzi e, dall'altro, una diminuzione dei redditi dei lavoratori impiegati nel settore²⁰¹. Situazione, questa, che inevitabilmente incide sull'accessibilità al cibo²⁰². All'aumentare del loro prezzo, dunque gli alimenti diventano, in modo crescente, un bene accessibile solo ad alcuni, a discapito di coloro che percepiscono un reddito basso.

A ciò va aggiunto che la crescita dei prezzi, ove intacchi le materie prime, contribuisce ad incrementare l'insicurezza alimentare pure sotto il profilo di una tendenza a (de)localizzare la produzione delle derrate in luoghi meno esposti ai cambiamenti climatici, determinando in tal modo una diminuzione della produzione locale proprio in quelle aree che sono risultate maggiormente colpite dagli effetti di quei cambiamenti. Se a questo si aggiunge anche che le infrastrutture di trasporto e stoccaggio possono essere danneggiate da eventi climatici estremi e quindi ulteriormente incrementare i prezzi dei prodotti alimentari, gli ostacoli alla sicurezza alimentare assumono evidentemente sempre maggiore rilevanza, in termini sia qualitativi che quantitativi. Da qui il conseguente maggior rischio (peraltro sempre meno potenziale) di situazioni di scompiglio sociale e politico, in quanto, come è noto guardando alla realtà (anche storica), le persone che si trovano a dover lottare per la propria sopravvivenza o delinquono o insorgono o si spostano in cerca di luoghi dove si possa più facilmente accedere a prodotti alimentari²⁰³.

La mancanza di un bene primario, qual è il cibo, è inoltre una possibile causa di accelerazione dell'innalzamento del divario sociale fra le varie classi della popolazione di un certo paese, e fattore che va ad incrementare le disuguaglianze fra i cittadini,

²⁰¹ R. BEZNER KERR, H. GURNEY-SMITH, T. HASEGAWA, A. MIRZABAEV, P. PRADHAN, M.C. TIRADO VON DER PAHLEN, A. WREFORD, *Severe climate change risks to food security and nutrition*, cit.

²⁰² A. LUPO, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e "sostenibilità" alimentare*, cit.

²⁰³ R. BEZNER KERR, H. GURNEY-SMITH, T. HASEGAWA, A. MIRZABAEV, P. PRADHAN, M.C. TIRADO VON DER PAHLEN, A. WREFORD, *Severe climate change risks to food security and nutrition*, cit.

diventando motivo di emarginazione e possibile migrazione dei gruppi sociali meno abbienti. I flussi migratori, soprattutto quando siano di grande dimensione, possono poi causare pressione sulle aree verso cui le persone si dirigono, nonché tensioni tra Stati se gli spostamenti arrivano a varcare un qualche confine nazionale. Un forte aumento di popolazione in una determinata area, infatti, provoca l'esigenza di garantire disponibilità e accessibilità alimentare a tutti coloro che la occupano e spesso soddisfare questa necessità richiede grandi dispendi di denaro e risorse; questo, talvolta, può portare allo stremo l'area in cui la migrazione è avvenuta e, conseguentemente, a una condizione di insicurezza alimentare anche di quest'ultima.

2.2.3. Risposte legali e politiche all'insicurezza alimentare

A fronte delle numerose difficoltà presentate dai mutamenti climatici si è posta la questione di come fronteggiarle per mitigare la loro incidenza sui sistemi alimentari e prevenire la fame e la malnutrizione. Tra i diversi approcci che sono stati elaborati per promuovere la sicurezza alimentare in parallelo alla salute e alla sostenibilità, spicca un modello basato sui diritti umani (HRB)²⁰⁴, imperniato sul legame tra alimentazione e taluni diritti dell'uomo, necessari al suo benessere complessivo²⁰⁵. L'approccio in questione, seppur finalizzato principalmente a garantire il diritto al cibo, si rivolge indirettamente anche alla realizzazione di altri diritti fondamentali, quali l'equo processo e la non discriminazione, e pone particolare attenzione alle esigenze di gruppi vulnerabili e ai paesi in via di sviluppo²⁰⁶. Il modello in parola, basato sui diritti umani, ha quindi un'impostazione prevalentemente antropocentrica, in contrapposizione ad altri tipi di approcci che fanno leva sulla regolamentazione dell'ambiente per incrementare indirettamente il benessere umano²⁰⁷. È, inoltre,

²⁰⁴ Questo modello è stato elaborato dalla Food and Agriculture Organization che più volte ha manifestato la necessità di adottare un approccio basato sui diritti umani (*Human Rights Based, HRB*).

²⁰⁵ D. BOJIC BULTRINI, M. VIDAR, L. KNUTH, I. RAE, *Guide on Legislating for the Right to Food*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Food and Agriculture Organization, Roma, 2009.

²⁰⁶ Food and Agriculture Organization, *Exploring the Human Rights-Based Approach in the Context of the Implementation and Monitoring of the SSF Guidelines. Workshop Proceedings*, Food and Agriculture Organization, Roma, 2016.

²⁰⁷ Così, per esempio, gli approcci *One Health*, quello ecosistemico e quello agroecologico (S. PITTO, *Cambiamento climatico e sicurezza alimentare: dall'approccio One Health ai modelli olistici del Global South*, in "Rivista di BioDiritto", fasc. 2, 2023, pp. 315-347,

caratterizzato da una visione olistica del fenomeno, poiché mira alla promozione di misure di educazione alimentare per garantire un accesso che sia adeguato e sensibile al cibo e contemporaneamente ragguardevole degli aspetti nutrizionali²⁰⁸.

Dal momento che i cambiamenti climatici stanno sconvolgendo il pianeta con una velocità mai vista prima, le Nazioni Unite hanno sentito la necessità di agire per indirizzare gli Stati sulle misure da adottare per tentare di contrastare, o almeno minimizzare, i danni che questi possono comportare. L'Alto commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha presentato un rapporto (Rapporto dell'Alto Commissariato) avente ad oggetto la promozione e la protezione di tutti i diritti umani²⁰⁹, il quale propone un novero di soluzioni diverse finalizzate a ridurre gli impatti dei cambiamenti climatici. Si ritiene, infatti, che una transizione verso sistemi alimentari sostenibili, equi e resilienti al clima, che sia guidata dai diritti umani e garantisca il diritto al cibo per tutti, sia necessaria per ridurre al minimo gli impatti del clima sul cibo e viceversa²¹⁰.

Il Rapportatore Speciale Michael Fakhri ha dichiarato che i sistemi alimentari industriali e l'aumento dei cambiamenti climatici si alimentano a vicenda, creando un circolo vizioso alimentato anche dall'utilizzo di politiche insostenibili²¹¹. Per interrompere questo circuito, una delle misure proposte dal Rapporto dell'Alto Commissariato è l'adozione di tecniche di mitigazione dei mutamenti climatici che siano eque, basate sui diritti umani e relazionabili ai sistemi alimentari²¹². Il rispetto del principio di equità, della giustizia climatica, del “*chi inquina paga*”, delle responsabilità e delle capacità degli Stati richiede che le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici affrontino le ingiustizie, le disuguaglianze e le discriminazioni

p.342).

²⁰⁸ S. NEGRI, *La sicurezza alimentare tra sfide globali e diritti emergenti*, in “*Iura & Legal Systems*”, vol. 2, 2015, pp. 220-228.

²⁰⁹ Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, 55esima Sess., 26 febbraio -5 aprile 2024, A/HRC/55/37.

²¹⁰ Commissione sulla sicurezza alimentare globale, *Policy recommendations: agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition*, Food and Agriculture Organization, Roma, 2021.

²¹¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *The right to food*, Rapporto del Relatore Speciale sul diritto al cibo, 76esima Sess., 27 luglio 2021, A/76/237.

²¹² Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, cit., p.4, lett.A.

radicate, tenendo comunque in considerazione le responsabilità storiche di ciascuno Stato. La responsabilità primaria, quindi, ricade sui Paesi Sviluppati, i quali devono “garantire l'adozione di misure per evitare gli impatti negativi con la mitigazione dei cambiamenti climatici sulla disponibilità e l'accessibilità economica del cibo e fornire tempo sufficiente alle persone impegnate nei sistemi alimentari per adattarsi alle misure di mitigazione”²¹³.

Un'altra soluzione proposta dall'Alto Commissariato è la promozione di un sistema universale di protezione sociale²¹⁴ tramite il rafforzamento della resilienza per la realizzazione del diritto al cibo nel contesto degli impatti climatici²¹⁵. Un tale sistema costituisce la necessaria garanzia per assicurare il continuo accesso sia fisico che economico ad un cibo qualitativamente adeguato²¹⁶, dal momento che la crisi climatica aggrava la povertà, la disuguaglianza e l'insicurezza alimentare già esistenti. I Paesi Sviluppati devono sforzarsi di supportare l'adattamento e la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico da parte dei paesi in via di sviluppo e, ove necessario, cooperare e finanziare risposte globali ai danni causati²¹⁷. La sicurezza sociale, tuttavia, non può fondarsi solamente su misure volte a contrastare direttamente l'insicurezza alimentare, poiché questa - come si è visto - può nascere anche come appendice di altri problemi.

²¹³ Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, cit., par.14.

²¹⁴ La protezione sociale universale è un diritto umano codificato agli art.22, 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948) e all'art.9 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (1966).

²¹⁵ Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, cit., p.6, lett.B.

²¹⁶ Il fatto che la sicurezza sociale contribuisca ad alleviare la povertà e le disuguaglianze è supportato da diversi strumenti internazionali, ad esempio il Commento Generale n.19 del 2007 della Commissione sui diritti economici, sociali e culturali e la Dichiarazione degli Emirati Arabi su Agricoltura Sostenibile, Sistemi alimentari Resilienti e Azione Climatica (Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 19: The Right to Social Security (art. 9)*, 39th Sess., 23 novembre 2007, E/C.12/GC/19; Dichiarazione degli Emirati Arabi su Agricoltura Sostenibile, Sistemi Alimentari Resilienti e Azione Climatica, Dubai, 1° dicembre 2023).

²¹⁷ Il Rapportatore Speciale sulla povertà estrema e i diritti umani ha proposto l'istituzione di un fondo globale per la protezione sociale, poiché questo potrebbe aiutare i paesi più poveri di mantenere livelli base di protezione sociale sotto forma di diritti legali e di promuovere l'universalità del diritto umano alla sicurezza sociale (Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *Global fund for social protection: international solidarity in the service of poverty eradication*, Rapporto del Relatore speciale su povertà estrema e diritti umani, 47esima Sess., 9 luglio 2021, A/HRC/47/36).

In primo luogo, al fine di contrastare l'inasprimento delle condizioni di lavoro di coloro che sono impiegati nei sistemi di produzione alimentare (diminuzione dei posti di lavoro e relativi tagli di stipendio), è necessario che le leggi e i regolamenti in materia di lavoro proteggano ed assicurino i diritti di tutti i lavoratori facendo riferimento alle politiche e alle linee guida fissate dall'*International Labour Organization* (ILO). Inoltre, il Rapporto dell'Alto Commissariato propone che siano i sistemi nazionali a rafforzare una protezione sociale di risposta e adattamento agli shock climatici, collegando i sistemi nazionali di protezione sociale a finanziamenti preordinati (e in questo modo garantiti), che potrebbero attivarsi al verificarsi di impatti climatici che incidono sui diritti umani²¹⁸. Ciò che in ogni caso rileva e viene opportunamente sottolineato è che, al fine di comprendere a fondo e contrastare gli impatti dei cambiamenti climatici sui diritti umani, è necessario integrare l'analisi dei diritti umani con le politiche in tema di clima, assicurando la partecipazione nei relativi processi sia dei paesi maggiormente impattati sia di quelli maggiormente impattanti.

Un terzo approccio avanzato nel Rapporto dell'Alto Commissariato fa leva sulla regolazione del ruolo e delle responsabilità delle imprese in relazioni ai cambiamenti climatici nel rispetto del pieno ed effettivo godimento del diritto al cibo²¹⁹. I Principi Guida sulle Aziende e i Diritti Umani²²⁰ prevedono che gli Stati debbano assicurare, nel loro territorio e sotto la loro giurisdizione, l'ottemperanza delle imprese ai diritti umani, in particolare relativamente agli effetti che queste ultime possono avere sul clima e di conseguenza sul diritto al cibo²²¹. In forza del carattere extraterritoriale delle obbligazioni previste dal Patto che non fa alcun riferimento ai confini nazionali²²², le sue disposizioni si applicano peraltro in tutti i territori in cui le imprese operano,

²¹⁸ World Food Programme, *Linking disaster risk financing with social protection: an overview of concepts and considerations*, World Food Programme, 2023, p. 2.

²¹⁹ Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, cit., p.7, lett.C.

²²⁰ Alto Commissariato per i diritti umani, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, cit.

²²¹ Gruppo di lavoro sulla questione dei diritti umani e le corporazioni transnazionali e altre aziende (Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises), *Information note on climate change and the Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2023, (<https://media.business-humanrights.org/media/documents/Information-Note-Climate-Change-and-UNGPs.pdf>), p.4.

²²² Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, 10 agosto 2017, E/C.12/GC/24.

quandanche si trovino al di fuori della giurisdizione statale in cui le stesse abbiano sede o siti produttivi. Il Rapporto dell'Alto Commissariato suggerisce agli Stati membri di adottare idonee misure per assicurare il rispetto dei diritti umani da parte degli imprenditori e degli investitori e che, nel caso di violazione, questi siano ritenuti responsabili (anche per gli impatti climatici). A tal fine, i regolamenti emessi dagli Stati devono ispirarsi ai principi del “*chi inquina paga*” e devono tenere conto dei dati relativi alle emissioni passate, essendo stato verificato che l'inquinamento è creato principalmente da un novero limitato di imprese che storicamente protraggono i loro comportamenti.

Una soluzione ancora diversa proposta dal Rapporto dell'Alto Commissariato consiste nella mobilitazione di finanze e nella promozione di politiche economiche di scambio volte a garantire il diritto al cibo nel contesto dei cambiamenti climatici. Più precisamente, dal momento che gli Stati hanno l'obbligo di realizzare i diritti umani (tra questi anche il diritto al cibo, il diritto ad un ambiente sicuro ed il diritto allo sviluppo), anche le politiche di commercio e di scambio dovrebbero muovere in tale direzione. Quanto alle politiche di investimento, i relativi trattati internazionali prevedono che gli investimenti nei paesi in via di sviluppo debbano in primo luogo salvaguardare il diritto all'alimentazione e a un ambiente sano, nonché la flessibilità delle politiche per i paesi destinatari, la trasparenza e la partecipazione pubblica nei processi di negoziazione.

Sull'onda dell'Accordo di Parigi, che propone di “*costruire la resilienza dei sistemi socioeconomici ed ecologici, anche attraverso la diversificazione economica e la gestione sostenibile delle risorse naturali*”²²³, il Rapporto dell'Alto Commissariato propone alcune misure in linea con la corrente di pensiero della sovranità alimentare²²⁴. Partendo da questo presupposto, gli Stati dovrebbero evitare le politiche commerciali che promuovono l'eccessiva dipendenza dalle importazioni di cibo o dalle colture da reddito, poiché questa dipendenza può configurarsi come una minaccia per la sicurezza alimentare locale in caso di shock sui mercati alimentari esteri che possono comportare variazioni dei tassi di cambio e rendere il cibo importato meno

²²³ Accordo di Parigi, Parigi, 12 dicembre 2015, in vigore il 4 novembre 2016, in United Nations, “Treaty Series”, vol. 3156, 2016, p. 1 ss., art.7 (9)(e).

²²⁴ Cap. I, pag.33.

accessibile²²⁵. Inoltre, gli Stati dovrebbero gradualmente eliminare le misure e le politiche che permettono l'utilizzo di metodi di coltivazione non sostenibili, mentre dovrebbero proteggere le pratiche di produzione e di sussistenza che siano sostenibili sia dal punto di vista ambientale che sociale, tenendo in considerazione possibili impatti negativi sui prezzi dei prodotti alimentari che vanno a colpire i gruppi più vulnerabili.

L'ultimo approccio proposto dal Rapporto dell'Alto Commissariato è quello relativo all'avanzamento di ambienti puliti, sani e sostenibili e di politiche eque relative ai terreni coltivabili, finalizzate a salvaguardare il diritto al cibo²²⁶. Le basi per una produzione alimentare sana e sostenibile sono infatti fornite dall'interrelazione tra il diritto a un ambiente sano, ecosistemi e biodiversità sane, aria e acqua pulite e prive di tossicità. Da ciò si deduce quindi che gli Stati non devono guardare solo alle obbligazioni derivanti dal diritto al cibo, ma anche a quelle che nascono da diritti ad esso correlati, di modo che le politiche adottate in tema di produzione alimentare e alimentazione siano coerenti con quelle relative alla gestione dell'ambiente e delle sue risorse²²⁷. È un dato di fatto che l'agricoltura industriale e non rigenerativa (basata sulla monocoltura e su *input* chimici) può avere impatti ecologici negativi che danneggiano il diritto delle persone a un ambiente pulito, sano e sostenibile. Inoltre, i costi sia economici che ambientali delle pratiche utilizzate sono spesso sottostimati.

Secondo il Rapporto dell'Alto Commissariato, gli Stati dovrebbero promuovere *“ambienti sani e resilienza al clima attraverso pratiche agricole che migliorano la fertilità del suolo, la salute e la capacità di ridurre le emissioni e al contempo proteggono la biodiversità e aumentano le riserve di acqua”*²²⁸. Le misure volte alla mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici sui sistemi alimentari²²⁹,

²²⁵ Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, cit., par.29.

²²⁶ Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, cit., p.11, lett.E.

²²⁷ *Ibidem.* par.33.

²²⁸ *Ibidem.*, par.34.

²²⁹ Tra queste, la transizione verso sistemi alimentari sostenibili e incentrati sulle persone, sistemi alimentari che operano sulla base di processi naturali, come l'agroecologia, l'agricoltura rigenerativa, il risanamento dei suoli, la pesca basata sull'ecosistema, la bioeconomia circolare e agricoltura rigenerativa, la riabilitazione del suolo, la pesca basata sull'ecosistema, le bioeconomie circolari e la gestione dell'acquacoltura. (Intergovernmental panel on climate change, *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate*

raggiungerebbero il triplice obiettivo di rendere le pratiche utilizzate più sane e sostenibili, di ridurre la povertà e di tutelare le categorie più vulnerabili. Favorendo sistemi alimentari biodiversi, diversificati e autoctoni, nonché l'uso del suolo a sostegno di ecosistemi sostenibili, i paesi possono migliorare la resilienza al clima e agli agenti patogeni e parassiti, contribuendo a garantire la sicurezza alimentare a lungo termine²³⁰. Inoltre, l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili può contribuire a ridurre gli *input* chimici, a svincolare i sistemi alimentari da fattori inquinanti basati sui combustibili fossili, come i fertilizzanti, e a produrre alimenti più sani.

2.2.4. Il caso dell'emendamento costituzionale cileno

Il 25 ottobre 2020, in Cile, si è tenuto un referendum, nel quale il popolo è stato chiamato ad esprimere un voto favorevole o contrario a una modifica costituzionale²³¹ che, tra le altre cose, prevedeva l'inclusione nel sistema di diverse norme in tema di sicurezza alimentare. Il referendum ha avuto esito negativo e la modifica non è stata attuata, ma si è trattato di un segnale di come, lentamente, gli Stati stiano rivolgendo la loro attenzione alle questioni ambientali e di sicurezza alimentare.

La proposta di modifica costituzionale ha preso le mosse dal movimento *Global South*²³², nel cui pensiero alimentazione, sostenibilità ambientale e climatica e benessere umano sono concetti tra loro interconnessi, riflettendo le caratteristiche culturali di quelle popolazioni che abitano le aree latinoamericane e che credono particolarmente in una convivenza armonica tra uomo e natura²³³. Il movimento, non a caso, promuove il concetto di sovranità alimentare, addirittura codificato in talune

Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2022, p. 21).

²³⁰ V. SHIVA, *Agroecology and Regenerative Agriculture: Sustainable Solutions for Hunger, Poverty, and Climate Change*, Synergetic Press, Santa Fe, 2022.

²³¹ Ci si riferisce ad essa con il termine "*Borrador*", che in cileno significa bozza. (Convención Constitucional de Chile, Borrador de Nueva Constitución Política de la República de Chile, 14 maggio 2022).

²³² A. G. MAHLER, *Global South*, in "Oxford Bibliographies in Literary and Critical Theory", 2017, (<https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780190221911/obo-9780190221911-0055.xml?rskey=eMzKAW&result=16>).

²³³ C. GAZZETTA, *Il buen vivir andino nella lettura della relazione uomo-ambiente: visione mistica della natura o modello utile al superamento del dualismo antropocentrismo-biocentrismo?*, Convegno DPCE Caserta, 2022.

costituzioni dei paesi del Sud America²³⁴. Il modello *Global South* si basa sulla teoria che il cibo non può essere ridotto a mera merce, dovendo essere considerati i vantaggi fisici e spirituali che questo apporta, cosicché l'individuo non sia ridotto a mero consumatore di alimenti²³⁵. Non sorprende, dunque, che sull'onda del movimento *Global South*, nel progetto costituzionale, la sezione dedicata alla sicurezza alimentare fosse stata inserita nel capitolo relativo ai diritti fondamentali e alle garanzie costituzionali, per sottolineare l'oggettiva importanza della questione.

La peculiarità del progetto cileno sta nel fatto che la Commissione dei Lavori Preparatori aveva trovato un punto d'incontro tra l'approccio HRB e il modello di sovranità alimentare. L'emendamento in questione, infatti, era in linea con il concetto di sovranità alimentare, in quanto prevedeva sia un obbligo a carico dello Stato di promuovere e favorire produzioni e pratiche agricole su piccola scala, sia un dovere di garantire agli agricoltori e alle popolazioni indigene la libertà d'utilizzo e scambio delle sementi. Il progetto di legge, tuttavia, coerentemente con l'approccio HRB, sottolineava anche come la distribuzione e il consumo di alimenti dovessero avvenire pure nel rispetto del diritto ad un'alimentazione sana e adeguata, di un commercio corretto e all'interno di sistemi alimentari ecologicamente responsabili, includendo anche disposizioni specifiche relative alla crisi climatica ed ecologica e richiedendo allo Stato di attuare misure di prevenzione, adattamento e mitigazione dei rischi e protezione della biodiversità e dell'*habitat* delle specie locali, pregiudicati dagli squilibri del clima²³⁶.

Il fatto che gli Stati stiano dando un'attenzione sempre maggiore alla sicurezza alimentare (in particolare, sotto il profilo di garantire l'accesso ad una alimentazione

²³⁴ In particolare, le norme di riferimento sono: Costituzione della Repubblica dell'Ecuador, Montecristi, 20 ottobre 2008, in vigore dal 20 ottobre 2008, art.281; Costituzione della Repubblica della Bolivia, Sucre, 7 febbraio 2009, in vigore dal 7 febbraio 2009, art.407; Costituzione della Repubblica Bolivariana del Venezuela, Caracas, 15 dicembre 1999, in vigore dal 30 dicembre 1999, art.305. Tuttavia, quella di codificazione del concetto di sovranità alimentare è una tendenza che va espandendosi, essendo quest'ultimo incluso anche nella Costituzione egiziana e in quella del Nepal, rispettivamente agli articoli 79 e 36 (Costituzione della Repubblica Araba d'Egitto, adottata il 18 gennaio 2014, in vigore dal 18 gennaio 2014; Costituzione della Repubblica Federale Democratica del Nepal, Kathmandu, 20 settembre 2015, in vigore dal 20 settembre 2015).

²³⁵ A. CIERVO, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in "Parolechiave", fasc.2, 2017, p.55 ss..

²³⁶ M. BOTTIGLIERI, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, in "Polis Working Papers", n.222, 2015, 12 ss.

sostenibile) evidenzia come le sfide poste dai cambiamenti climatici non riguardino solo i settori agricolo ed economico, ma, da un angolo visuale diverso, anche quello legislativo. Il legislatore è infatti chiamato ad affrontare temi che non sono sempre ben accettati dalla collettività: occorre, invero, effettuare un delicato bilanciamento tra le indicazioni fornite per un verso dalla comunità scientifica e dalle istituzioni internazionali e per altro verso dagli aspetti culturali ed economico/sociali dei diversi paesi. Non v'è dubbio, tuttavia, che quello dei mutamenti climatici sia un tema assai caldo nell'agenda dei lavori dei vari legislatori nazionali, ed è confortante il fatto che, nonostante le diverse difficoltà che attengono all'elaborazione delle regolazioni in questione, si denoti una maggiore consapevolezza di come la questione del clima non possa essere trattata senza considerare le relazioni di causa/effetto che la legano al tema del diritto al cibo, e più in generale a quello della tutela dei diritti dell'uomo.

2.3. Povertà e sicurezza alimentare: il caso del Kenya

Il quadro giuridico internazionale configura la sicurezza e la protezione alimentare come diritti che competono a ogni essere umano; ciò, tuttavia, non riflette la realtà delle cose. In un Rapporto del 2022²³⁷ della FAO è stato stimato che quasi un decimo della popolazione mondiale (ossia l'equivalente di circa 735 milioni di persone) non abbia accesso a un'alimentazione adeguata. Mettendo a confronto le diverse regioni del mondo, tale Rapporto rileva che il continente Africano è quello in cui la fame è maggiormente sofferta, con quasi un quinto della popolazione affetta da malnutrizione: qui, il diritto al cibo, e con esso la sicurezza alimentare, sono messi a repentaglio da svariati fattori socioeconomici, dalle condizioni climatiche (e dai loro mutamenti) e dal sottosviluppo tecnologico. Tra i paesi dilaniati dal fenomeno della malnutrizione spicca il Kenya, con oltre il 70% della popolazione esposta ad insicurezza alimentare²³⁸. Qui, uno dei fattori che contribuisce maggiormente a questo

²³⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, United Nations Children's Fund, World Food Programme, World Health Organization, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum*, Food and Agriculture Organization, Rome, 2023.

²³⁸ Food and Agriculture Organization, *Prevalence of moderate or severe food insecurity in the population (%) – Kenya*, The World Bank Data, 2021, (<https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.MSFI.ZS?end=2021&locations=KE&start=2015&view=chart>).

problema è la contaminazione alimentare da aflatossine.

Le aflatossine sono sostanze altamente tossiche prodotte da muffe che crescono naturalmente e si sviluppano su colture alimentari (quali cereali, noci, chicchi di caffè e frutta secca²³⁹) non adeguatamente conservate, trattate e/o lavorate²⁴⁰, le quali, se ingerite, possono esporre l'organismo umano a gravi rischi per la salute. Il Kenya, con il suo clima caldo e l'agricoltura come fonte primaria di sostentamento della popolazione, è particolarmente esposto alla proliferazione di queste muffe, necessitando pertanto di un quadro giuridico solido e di una forte strategia di gestione per proteggere la popolazione dai rischi che ve ne possono derivare.

I profili che risultano meritevoli d'attenzione dal punto di vista legale sono principalmente tre: l'applicazione delle norme giuridiche esistenti, il regime di responsabilità e l'accesso alla giustizia. In relazione alla prima questione, è molto complicato assicurarsi che i limiti imposti dalla legge siano rispettati in quanto risulta molto arduo, se non impossibile, sia da un punto di vista di risorse economiche che umane, effettuare i necessari controlli su ciò che le persone coltivano sulla propria terra. Da questa situazione di stallo emerge la necessità di trovare un modo per svolgere i controlli necessari, o, in alternativa, far sì che non vi sia bisogno di effettuarli. A ciò potrebbero supplire taluni strumenti tecnologici che, tuttavia, a causa della povertà, sono spesso inaccessibili.

Per quanto riguarda il regime di responsabilità, il quadro normativo vigente non permette, ad oggi, di ritenere né lo Stato né le aziende che operano nel settore agroalimentare legalmente responsabili delle complicazioni sanitarie derivanti dalla contaminazione da aflatossine, creando così un importante vuoto normativo che sarebbe necessario colmare perché il problema possa essere correttamente affrontato²⁴¹. La situazione appena descritta è strettamente correlata alla difficoltà di garantire l'accesso alla giustizia a ciascun individuo, accesso che risulta ostacolato (a

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ World Health Organization, *Mycotoxins*, in “WHO newsroom”, 2023 (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mycotoxins>) accesso: 25 aprile 2024.

²⁴¹ Sheila Lyona Maloba, membro dell'Istituto per la Responsabilità Sociale in Kenya, ad una conferenza tenuta dalle Nazioni Unite sulla società civile chiamata “*Right to Food: Right to future*”, Nairobi, 9 Maggio 2024, in risposta a una domanda posta dalla sottoscritta ha detto che il problema esiste ancora a causa della mancata responsabilità: si sta lavorando per una legislazione che faccia in modo che qualcuno sia ritenuto responsabile, di modo da affrontare correttamente il problema.

causa di difficoltà di natura burocratica, ma anche legale e sociologica) nonostante sia sancito come diritto fondamentale dalla Costituzione del Paese²⁴². Si viene così a creare una situazione di stallo nella quale i soggetti intossicati dalle aflatossine non riescono a far valere i propri diritti. Le conseguenze della mancanza di norme sulla responsabilità, così come gli ostacoli all'accesso alla giustizia, non possono essere ignorate: esse gravano non solo sulle condizioni sanitarie e di salute della popolazione, lasciando spazio a una situazione potenzialmente pericolosa per la vita umana, ma anche sullo stato economico della nazione, già di per sé precario.

Gli effetti della contaminazione da aflatossine, infatti, si riflettono anche nella sfera economica del paese, dove l'impatto riguarda principalmente il commercio e la produzione²⁴³. Di recente, infatti, man mano che il problema delle aflatossine è divenuto sempre più esplicito, le normative nazionali e sovranazionali si sono adeguate di conseguenza, divenendo sempre più restrittive. Tra le tante, spicca il quadro normativo implementato dall'Unione Europea, rigido e limitante per le esportazioni da Paesi che non dispongano di limiti legali simili ai propri. Questo ha fatto sì che le esportazioni dall'Africa venissero diminuite drasticamente, poiché l'Europa, che costituiva una parte cospicua del mercato d'esportazione africano, è divenuta inaccessibile²⁴⁴. La tragica conseguenza di queste limitazioni commerciali è che le colture contaminate vengono trattenute all'interno del paese che le produce e successivamente utilizzate per l'approvvigionamento domestico, intossicando così la popolazione locale ed aumentando l'onere economico e sanitario gravante sui sistemi sanitari nazionali dei paesi colpiti.

Poiché le aflatossine sono eccezionalmente tossiche, in Kenya il limite quantitativo tollerabile è fissato a livelli molto bassi (10 µg/kg, livello comunque più alto di quello previsto nell'ambito europeo)²⁴⁵ e dunque a volte la presenza della muffa è così scarsa da non poter essere vista a occhio nudo, ma è comunque sufficiente a produrre rischi per la salute degli esseri umani. Pertanto, una fitta rete di controlli e

²⁴² Costituzione del Kenya, Nairobi, 27 agosto 2010, in vigore dal 27 agosto 2010, s.48.

²⁴³ N. MEIJER, G. KLETER, M. DE NIJS, M.L. RAU, R. DERKX, H.J. VAN DER FELSKLERX, *The aflatoxin situation in Africa: systematic literature review*, in "Comprehensive reviews in food science and food safety", vol.20, 2021, pp.2286.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ International food policy research institute, *Aflatoxins in Kenya: an Overview*, in International Food Policy Research Institute, "Aflacontrol Project", 2010.

l'uso di strumenti adeguati sono necessari per garantire la sicurezza dei prodotti sin dall'inizio della catena alimentare, a partire dalla fase di produzione. In Kenya, infatti, i lotti contaminati, se non vengono scartati direttamente dai produttori (contribuendo allo spreco alimentare), vengono immessi nel mercato interno per essere consumati dalle persone locali. Al contrario, sarebbe opportuno, che i lotti contaminati venissero individuati e trattati correttamente, rendendo possibile non solo salvare ed utilizzare una grande quantità di prodotti, ma anche, non meno importante, rinforzare la sicurezza alimentare del Paese.

2.3.1. Quadro normativo internazionale e nazionale

Tra i diversi paesi dell'Africa dilaniati dal problema delle aflatossine, il Kenya è uno dei pochi che, ispirandosi alle norme di diritto internazionale, ha intrapreso azioni, anche sul piano normativo, volte a contrastare tale fenomeno. Le norme internazionali facenti parte del quadro legale di protezione contro la contaminazione da aflatossine nascono da previsioni di ampia portata e relative alla salute, alla fame e alla malnutrizione, quali l'art.25 UDHR, e l'art.11 del Patto già precedentemente analizzati. Previsioni importanti in materia derivano anche dalla Dichiarazione Universale sull'Eradicazione della Fame e della Malnutrizione (Conferenza Mondiale sul Cibo)²⁴⁶, la quale all'art.1 prevede il diritto di essere liberi dalla fame, in vista d'un pieno sviluppo e mantenimento delle facoltà fisiche e mentali dell'individuo. Previsione, questa, di grande importanza poiché, dal momento che la crisi alimentare che incombe sui paesi in via di sviluppo rende per quest'ultimi difficile la corretta implementazione delle misure volte a garantire il diritto al cibo, la Dichiarazione sull'Eradicazione della Fame sottolinea la responsabilità degli Stati di fornire incentivi e rimuovere gli ostacoli ad una produzione alimentare sicura. Più di recente, è stata implementata la Dichiarazione dei Diritti dei Contadini e altre Persone che Lavorano in Aree Rurali²⁴⁷, finalizzata a dare maggior rilievo e protezione a queste categorie di lavoratori e ad assicurare il rispetto dei loro diritti. Tale Dichiarazione si basa su tre concetti già precedentemente analizzati: la *food safety*, la *food security*, e la sovranità

²⁴⁶ Conferenza Mondiale sul Cibo, Roma, 16 Dicembre 1974, A/RES/3348(XXIX), art.1.

²⁴⁷ Dichiarazione per i diritti dei contadini e di altre persone che lavorano nelle aree rurali, New York, 8 ottobre 2018, A/HRC/RES/39/12.

alimentare. Un altro strumento di portata globale, anche se non vincolante, a cui il Kenya ha aderito, è il *Codex Alimentarius* elaborato nell'ambito del *Joint FAO/WHO Food Standards Programme*. In particolare, in relazione ai rischi di intossicazione da aflatossine, il *Codex Alimentarius* ha pubblicato linee guida differenti a seconda dei tipi di alimenti che possono esserne affetti, fissando limiti di contaminazione diversi (l'unità di misura utilizzata è il microgrammo di aflatossine per chilogrammo di alimento), in base a quanto è considerato essere un quantitativo sicuro.

Nel quadro sovranazionale, infine, è importante citare la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli²⁴⁸, la quale però non menziona esplicitamente il diritto all'alimentazione, sebbene la fame e la malnutrizione siano piaghe che colpiscono gran parte degli stati firmatari. Questo aspetto è notevole perché la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli è stata redatta dopo l'entrata in vigore dell'UDHR e del Patto, per cui, quella di non includere esplicitamente il diritto all'alimentazione sembra essere una decisione volontaria e consapevole, piuttosto che una svista. L'illogicità di un simile vuoto legislativo, tuttavia, è stata rimediata dalla giurisprudenza della Commissione Africana per i Diritti Umani e dei Popoli. La Commissione, infatti, con una decisione storica²⁴⁹ ha statuito che, anche se non esplicitamente menzionato, il diritto all'alimentazione deve essere letto all'interno delle disposizioni della Carta che affermano il diritto alla vita, il diritto alla salute e il diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale. Sulla base di questa sentenza, quindi, i governi devono garantire l'accesso a un'alimentazione adeguata e proteggere la popolazione dalla distruzione e dalla contaminazione delle risorse alimentari, migliorandone al contempo le fonti. Considerare il diritto all'alimentazione come implicito nella Carta è di fondamentale importanza perché comporta l'obbligo per gli Stati africani di attuarlo e garantirlo.

All'interno del quadro nazionale, la Costituzione keniota è il vertice della gerarchia di strumenti legali che regolano la nazione. La Costituzione statuisce che tutti hanno il diritto di "*essere liberi dalla fame e di avere cibo adeguato e di qualità accettabile*"²⁵⁰, imponendo quindi da un lato il diritto alla sicurezza e alla protezione

²⁴⁸ Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Nairobi, 27 giugno 1981, in vigore il 21 ottobre 1986, in United Nations, "Treaty Series", vol. 1520, 1988, p. 217 ss..

²⁴⁹ Commissione africana per i diritti umani e dei popoli, *Social and Economic Rights Action Centre and Centre for Economic and Social Rights (SERAC) vs Nigeria*, sent. 27 ottobre 2001, Comm. 155/96.

²⁵⁰ La previsione richiama l'art.1 della Dichiarazione sull'Eradicazione della fame e l'art.25

alimentare e dall'altro che lo Stato si adoperi per dare sostegno a coloro che non sono in grado di provvedere a sé stessi. Il governo keniota ha ricondotto all'ampio tema della sicurezza alimentare quello delle aflatossine, affrontandolo da diverse prospettive con numerosi strumenti legali (spesso tramite interpretazioni estensive) che si occupano dell'imposizione di standard e dei profili normativi e applicativi della materia.

Il *Food, Drugs and Chemical Substances Act*²⁵¹ ("FDSCA") classifica come reato la vendita di alimenti "*velenosi o dannosi*", "*non salubri o inadatti al consumo umano*" e di "*sostanze infette*"²⁵², nonché il mancato rispetto di uno standard alimentare quando questo è stato prescritto e il trattamento di alimenti in condizioni insalubri²⁵³. Gli standard alimentari a cui il FDSCA fa riferimento sono quelli sviluppati nell'ambito di una legge *ad hoc*, lo *Standards Act*²⁵⁴ ("SA"), il cui scopo è quello di regolamentare la standardizzazione dei prodotti e di stabilire codici di condotta. Lo SA è un atto di grande importanza perché, oltre a stabilire i requisiti legali, ha anche istituito il *Kenyan Bureau of Standards* (KEBS), ossia un'agenzia dello stato che agisce sia come regolatore che come esecutore degli standard in ambito alimentare, introducendo parametri di qualità per diversi prodotti e assicurando che quest'ultimi (sia di produzione nazionale che importati) rispettino i limiti stabiliti in relazione agli stessi.

Il KEBS, da quando è stato istituito, ha utilizzato i suoi poteri per redigere più di trenta regolamenti relativi al controllo delle aflatossine e per fissare quantità massime specificatamente consentite in relazione a prodotti coltivabili comuni in Kenya, per esempio il mais e le arachidi. Tuttavia, nonostante l'attività normativa del KEBS sia svolta e aggiornata in modo continuativo, la sua applicazione rimane una sfida importante soprattutto perché in Kenya oltre il 90% del commercio alimentare avviene del c.d. mercato informale²⁵⁵. Inoltre, ogni volta che viene rilevato che un prodotto sul

dell'UDHR. (Costituzione del Kenya, Nairobi, 27 agosto 2010, in vigore dal 27 agosto 2010, s.43(c)).

²⁵¹ Food, Drugs and Chemical Substances Act, Nairobi, 11 maggio 1965, in vigore dal 11 maggio 1965, in "Laws of Kenya", Cap. 254, (FDSCA).

²⁵² *Ibidem.* s.3(a)(b)(c).

²⁵³ *Ibidem.* s.5, 7.

²⁵⁴ Standards Act, Nairobi, 16 gennaio 1974, in vigore dal 12 luglio 1974, in "Laws of Kenya", Cap. 496, (SA).

²⁵⁵ MUTEGI C K, COTTY P J, BANDYOPADHYAY R, *Prevalence and mitigation of*

mercato supera i limiti di accettabilità stabiliti, l'ottemperanza alle norme viene assicurata prevalentemente attraverso misure amministrative; tuttavia, i divieti e le multe si rivelano efficaci solamente qualora il prodotto sia commercializzato su larga scala o attraverso canali di commercializzazione veri e propri²⁵⁶. Per il KEBS è molto complicato imporre il rispetto degli standard in relazione ai prodotti coltivati in casa e commercializzati nei mercati locali o scambiati localmente tra la gente perché, da un lato, la maggior parte della popolazione keniota non ha i mezzi per effettuare i necessari controlli di sicurezza in relazione alle produzioni domiciliari, dall'altro, aldilà dell'incredibile dispendio di tempo che richiederebbe, il KEBS non ha i mezzi per andare porta a porta a controllare ciascun prodotto coltivato. Da ciò si può desumere, quindi, che la portata dei poteri di applicazione delle Autorità è in realtà piuttosto limitata.

La questione della contaminazione da aflatossine viene ricondotta anche all'ambito di applicazione della Legge sulla Salute Pubblica²⁵⁷ che regola l'igiene alimentare e la protezione degli alimenti. In questa sede, è imposto il divieto di vendere, importare o anche solo possedere, senza una ragionevole giustificazione, qualsiasi alimento infetto o non salubre ed è conferito a "*qualsiasi ufficiale medico della sanità, o altra persona debitamente autorizzata per iscritto dall'autorità sanitaria*" il potere di ispezionare e sequestrare da negozi o magazzini qualsiasi alimento che sia ritenuto non adatto al consumo²⁵⁸. Inoltre, il Ministro della Salute è investito del potere di imporre misure volte alla protezione degli alimenti (laddove questa sia necessaria), nonché il potere di stabilire standard e condurre ispezioni.

Infine, un'altra legge che prevede norme che possono essere incluse nel quadro giuridico che regola le aflatossine è la Legge sulle Colture²⁵⁹. Tra le varie funzioni dell'Autorità per l'Agricoltura e l'Alimentazione, la legge stabilisce che questa deve

aflatoxins in Kenya (1960-to date), in "World Mycotoxin Journal" vol.11, fasc.3, 2018, p.341.

²⁵⁶ RODL & PARTNER, *Aflatoxin in Kenya: Enforcement of Food Safety Standards*, Rodl & Partner, 2020, (<https://www.roedl.com/insights/life-sciences-law/kenya-aflatoxin-food-cancer-contamination-legal>).

²⁵⁷ Public Health Act, Nairobi, 6 ottobre 1921, in vigore dal 6 ottobre 1921, in "Laws of Kenya", Cap. 242.

²⁵⁸ *Ibidem.*, s.132.

²⁵⁹ Crops Act, Nairobi, 14 gennaio 2013, in vigore dal 1° agosto 2014, in "Laws of Kenya", Cap. 318.

"garantire un approvvigionamento alimentare interno sicuro per il Paese"²⁶⁰. La Legge, inoltre, conferisce al Segretario di Gabinetto il potere di dichiarare alcune zone "aree infestate" e di imporre restrizioni al fine di proteggere la produzione alimentare: è previsto infatti che la sicurezza alimentare possa essere garantita con regolamenti riguardanti la "manipolazione, il trasporto, la lavorazione e gli standard di mercato delle colture alimentari e dei prodotti vegetali", nonché la "procedura per la lavorazione delle colture tossiche"²⁶¹.

2.3.2. Fattori socioeconomici e accesso limitato al cibo

La Conferenza Mondiale sul Cibo²⁶² sopra menzionata riconosce la fame e la malnutrizione come fattori che hanno effetto sui paesi in via di sviluppo e che minacciano "i principi e i valori fondamentali associati con il diritto alla vita e la dignità umana come previsti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani". Per implementare un quadro normativo e regolatorio nazionale efficace è necessario elaborare un *corpus* di regole non solo con riferimento alle direttive discendenti dalle organizzazioni e dagli enti sovranazionali, ma anche tenendo in considerazione i fattori socioeconomici e culturali che contraddistinguono una certa popolazione. In uno stato come il Kenya, sarebbe importante che tali fattori fossero tenuti in considerazione per contrastare (più) efficacemente il fenomeno delle aflatossine e promuovere la sicurezza alimentare.

Stando ai risultati degli studi condotti dalla FAO, in Kenya il 70% della popolazione è affetto da malnutrizione²⁶³. Proprio perché nella maggioranza dei casi il solo accesso al cibo è considerato un traguardo, gli aspetti relativi alla sicurezza alimentare tendono ad essere ignorati o sottovalutati. In questo modo, la vulnerabilità sanitaria e la povertà diventano l'una causa dell'altra, creando un circolo vizioso: la povertà fa sorgere la necessità di ignorare gli aspetti relativi alla *food safety* (poiché la gente non può permettersi di selezionare gli alimenti sicuri da quelli che non lo sono a causa della scarsità di cibo), e di conseguenza mette a repentaglio la propria salute; tuttavia, le spese sanitarie per molti costituiscono esborsi ingenti (a causa della

²⁶⁰ *Ibidem.*, s.8(1).

²⁶¹ *Ibidem.*, s.40.

²⁶² Cap. II, pag.71.

²⁶³ Food and Agriculture Organization, *Prevalence of moderate or severe food insecurity in the population (%) – Kenya*, in "The World Bank Data", 2021.

povertà).

Alla povertà si affianca anche la questione dei bassi livelli di istruzione: il fatto che circa l'80% della popolazione non sia andata oltre il livello di istruzione primario implica che il popolo kenyano probabilmente non disponga nemmeno delle capacità e delle conoscenze necessarie per essere impiegato in mestieri del settore secondario o terziario²⁶⁴, con la conseguenza che l'agricoltura rappresenta la fonte principale di sostentamento. Tuttavia, l'ignoranza della popolazione (intesa nel senso letterale del termine di “*non conoscere*”) si ripercuote anche sulla capacità di individuare i pericoli che si insediano nelle diverse pratiche agricole scorrette (per esempio quelle che facilitano la diffusione delle aflatossine), le quali spesso non vengono nemmeno prese in considerazione. Bassi livelli di istruzione fungono da ostacolo anche per la modernizzazione delle metodologie agricole, in quanto le tecniche moderne di agricoltura sono trascurate in favore di metodi più tradizionali ma meno produttivi²⁶⁵.

Questo approccio culturale conservatore e la resistenza al cambiamento sono fattori significativi che contribuiscono a mantenere pratiche agricole poco efficienti e livelli di produttività bassi. La resistenza al cambiamento diviene così un ostacolo alla promozione e all'uso di misure di contrasto alla contaminazione da aflatossine, accentuando così l'insicurezza alimentare dell'intero paese²⁶⁶. Le difficoltà del Kenya nel contrastare l'insicurezza alimentare in tema di aflatossine derivano anche dalla sua posizione geografica. Generalmente, le alte temperature e l'umidità, così come la siccità, impattano negativamente sui prodotti agricoli e li espongono alla proliferazione di aflatossine²⁶⁷. A ciò si aggiunge che molti prodotti non possono essere coltivati perché non sopravviverebbero alle condizioni climatiche del luogo, riducendo così la varietà di prodotti potenzialmente coltivabili e contribuendo ulteriormente a limitare la produttività sia vegetale che animale del paese.

Un fattore diverso, ma altrettanto non trascurabile in relazione alle cause di

²⁶⁴ B.N. WAMBUA, J.K. OMOKE, T.M. MUTUA, *Effects of Socio-Economic Factors on Food Security Situation in Kenyan Dry lands Ecosystem*, in “Asian Journal of Agriculture and Food Science”, vol.2, fasc.1, 2014, p. 53.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ *Ibidem.*, p.54.

²⁶⁷ P. J. COTTY, R. JAIME-GARCIA, *Influences of climate on aflatoxin producing fungi and aflatoxin contamination*, in “International Journal of Food Microbiology” vol 119, 2007, p.109 ss., p.112.

insicurezza alimentare in Kenya, è quello che deriva dalle condizioni di mercato²⁶⁸, che necessitano di essere analizzate per l'impatto che producono non solo da un punto di vista sociale, ma anche economico. Il sistema dei mercati, infatti, è tale per cui gli attori più potenti approfittano della povertà e i livelli bassi di cultura dei contadini costringendoli a sottostare a condizioni inique in cambio dell'accesso al mercato. Il mercato infatti è costituito in maniera tale da risultare favorevole solamente a chi lavora nelle imprese, nonostante questi rappresentino una parte minoritaria della popolazione; i contadini, dunque, spesso si trovano obbligati a vendere i loro prodotti a prezzi bassi durante i periodi di raccolto e a comprare a prezzi alti durante quelli di carestia²⁶⁹.

I mercati, infatti, sono perlopiù controllati da soggetti che agiscono da intermediari (cosiddetti *middleman*) tra i mercanti urbani e i contadini locali. Tali intermediari non solo controllano i tassi di prezzo (comprando a prezzi molto bassi dai contadini locali e rivendendo a prezzi alti ai mercanti urbani), ma impongono anche ai contadini il pagamento di una commissione per il loro servizio. Inoltre, i *middleman* selezionano i prodotti da comprare, lasciando i contadini in una condizione per cui quest'ultimi si trovano a dover nutrirsi con i prodotti "di scarto" (spesso non alimentariamente sicuri), o comunque in una condizione di incapacità di far fronte ai loro bisogni famigliari. Con il guadagno ricavato dalle commissioni, gli intermediari possono acquistare gli strumenti necessari per controllare i livelli di contaminazione da aflatossine, riducendo ulteriormente il potere di negoziazione dei contadini²⁷⁰.

Tutte queste pratiche contribuiscono ad innalzare i livelli di insicurezza alimentare nella regione. Il rischio di esposizione a contaminazione per aflatossine è incrementato anche dalla grave mancanza di infrastrutture che rendono il commercio molto complicato²⁷¹. La difficile viabilità e le scarse connessioni tra le diverse zone del paese rendono ostico per un contadino l'accesso a mercati che si trovano al di fuori della sua zona locale. Facilitare l'accesso ai mercati urbani per i contadini delle zone rurali, infatti, non solo permetterebbe loro di vendere i prodotti a prezzi diversi da quelli (inferiori) a cui sono commercializzati nei mercati locali, ma darebbe loro la

²⁶⁸ *Ibidem.*, p.55.

²⁶⁹ *Ibidem.*

²⁷⁰ *Ibidem.*

²⁷¹ *Ibidem.*, p.56.

possibilità di accedere a prodotti più sicuri. L'accesso ai mercati urbani, inoltre, permetterebbe ai contadini di raggiungere più facilmente mezzi essenziali per l'agricoltura, per esempio semi, fertilizzanti e attrezzatura adeguata.

2.3.3. Rispetto e applicazione di norme giuridiche esistenti

L'insieme di norme adottate dallo Stato kenyota è apparentemente coerente e ben strutturato, in quanto regola il fenomeno della contaminazione da aflatossine da diverse prospettive. Tuttavia, la realtà dei fatti è ben diversa. È stato infatti osservato che quando le leggi e le disposizioni regolamentari sono scritte basandosi su dati e valutazioni del rischio relative a talune caratteristiche dei destinatari e al loro comportamento, quest'ultimi sono più propensi ad ottemperarvi²⁷². Dopo la crisi sanitaria del 2004 che ha visto protagonista la contaminazione da aflatossine (dovuta, tra le altre cose, all'infrazione delle regolamentazioni istituite nel settore agroalimentare²⁷³), lo Stato keniota ha promosso una serie di politiche volte ad implementare l'obbligo di ottemperare alla normativa vigente. I contadini e coloro che lavorano nelle zone rurali, tuttavia, continuano a ignorarla²⁷⁴. Questa inottemperanza deve essere considerata anche alla luce del fatto che la popolazione rurale si compone di diverse comunità, ciascuna con le proprie credenze e tradizioni in tema di nutrizione, le quali hanno impattato pesantemente sul modo in cui i contadini coltivano i loro prodotti²⁷⁵.

L'inottemperanza alle regole di natura legale è particolarmente diffusa in Kenya e comporta un forte rallentamento nel progresso e nello sviluppo del paese. Nel settore agricolo, un recente studio basato sulle interviste condotte tra diversi contadini di una

²⁷² Per esempio, l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) negli ultimi anni ha implementato questa strategia per la sua attività regolatoria, come descritto nelle loro pubblicazioni a riguardo. OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, 2021.

²⁷³ E. AZZIZ-BAUMGARTNER, K. LINDBLADE, K. GIESEKER, H. SCHURZ ROGERS, S. KIESZAK, H. NJAPAU, R. SCHLEICHER, L. F. McCOY, A. MISORE, K. DeCOCK, C. RUBIN, L. SLUTSKER, AFLATOXIN INVESTIGATIVE GROUP, *Case control study of an acute aflatoxicosis outbreak, Kenya 2004*, in "Environmental Health Perspectives" vol.113, fasc.12, 2005, p.1779.

²⁷⁴ E.K. BRUNEI, *Understanding Factors Leading to Farmer Non-compliance with Agri-food Safety Regulations in Kenya: A Quantitative Analysis*, in "International journal of rural criminology", vol. 8, fasc. 1, 2023, p.70.

²⁷⁵ K. ROESEL, D. GRACE, *Food safety and informal markets: Animal products in sub-Saharan Africa*, Routledge, New York, 2015.

zona agricola del Paese ha analizzato i motivi per cui ottemperare alle regole di settore è spesso avvertito come un fardello per le popolazioni locali²⁷⁶, individuando quindi diverse ragioni alla base della condotta inottemperante della popolazione rurale. Tra queste, alcune sono riconducibili a carenze del sistema normativo applicabile; altre hanno invece una matrice di carattere più sociologico. Tra le prime va ricordata la carenza di sanzioni connesse all'infrazione delle regole in campo agroalimentare, e più in generale, una carenza dei controlli da parte delle autorità deputate a far applicare quelle stesse regole e le sanzioni conseguenti al loro mancato rispetto. Di conseguenza, l'inottemperanza e l'accettazione del rischio sono percepiti e, in effetti, risultano più vantaggiosi rispetto all'osservanza dei regolamenti in atto.

Avendo riguardo alle ragioni di carattere sociologico, meritano qui di essere ricordate la mancanza di conoscenza della legislazione rilevante in materia da parte di coloro che ne dovrebbero essere i destinatari e la carenza di strategie persuasive da parte dei regolatori in merito all'utilità di una concreta applicazione della normativa di settore. I regolatori, in altre parole, necessitano di un punto di contatto con i contadini per fornire loro le informazioni essenziali sul quadro normativo e sui benefici che deriverebbero dalla ottemperanza a quanto in esso previsto. Uno sforzo di questo tipo da parte dei regolatori, infatti, non solo potrebbe incrementare i livelli di (naturale e spontaneo) rispetto delle discipline applicabili da parte della popolazione rurale, ma migliorerebbe anche la percezione delle norme da parte di coloro che sanno dell'esistenza di una normativa, ma non sono in grado di comprenderla. A questo proposito, per esempio, potrebbe essere utile una riformulazione delle norme, possibilmente con un linguaggio e una terminologia semplificate ed accessibili anche a coloro che non hanno avuto ricevuto un'istruzione ovvero hanno ricevuto un'istruzione troppo limitata per comprenderle.

In altri casi, l'inottemperanza può essere anche involontaria, in quanto frutto della totale inconsapevolezza da parte dei contadini del fatto che sui prodotti da loro coltivati possano crescere sostanze altamente tossiche. Per supplire a questa situazione - accentuata dal fatto che sostanze molto tossiche sono anche molto difficili da individuare, giacché la loro presenza non è immediatamente percepibile - appare

²⁷⁶ E. K. BRUNEI, *Understanding Factors Leading to Farmer Non-compliance with Agri-food Safety Regulations in Kenya: A Quantitative Analysis*, cit.

necessario implementare strategie di controllo per assicurare la sicurezza alimentare sia durante la coltivazione, sia durante la conservazione di prodotti che possono essere intaccati da elementi patogeni. Sotto questo profilo, la tecnologia è un fattore che se usato adeguatamente può essere rivoluzionario. Poiché i regolatori hanno poca influenza sulla popolazione rurale, non è un caso che una serie di iniziative private abbiano preso piede in Kenya per contrastare e controllare il fenomeno della contaminazione da aflatossine, intervenendo su diversi stadi della catena alimentare. Due importanti progetti che hanno contribuito sono Aflasafe e Aflazero.

Aflasafe agisce nell'ambito della fase di produzione, utilizzando un prodotto alla cui base vi è lo stesso tipo di fungo da cui derivano le aflatossine²⁷⁷. Per avere l'effetto desiderato, il prodotto deve essere distribuito sul campo un paio di settimane prima che le sementi vengano piantate, di modo che sul raccolto cresca il fungo di Aflasafe e non quello tossico. In questo modo, si previene la contaminazione dal momento che il fungo "buono" cresce sul prodotto agricolo non lasciando spazio per quello "cattivo". Questa soluzione, in primo luogo non necessita di alcuno strumento per essere utilizzata, in secondo luogo mantiene i prodotti sicuri non solo durante la fase della coltivazione ma anche dopo il raccolto, quando questi vengono conservati o trasportati altrove, supplendo al problema di non riuscire ad effettuare adeguati controlli sui prodotti coltivati da ciascun contadino.

Una soluzione diversa è proposta da Aflazero, un progetto che si propone di usare tecnologie a base di ozono per eliminare le aflatossine dai baccelli²⁷⁸, con il fine ultimo di dare una spinta all'economia dello stato. Questa tecnologia è dunque pensata per essere utilizzata dai grandi attori economici, quali il governo e le imprese: i primi la utilizzerebbero per creare provviste in caso di carestie, le seconde, invece, a fini commerciali. La possibilità di depurare i baccelli contaminati, invece che lasciarli in mano ai coltivatori o eliminarli, comporterebbe una svolta sia da un punto di vista economico che alimentare: non solo il cibo sarebbe più sicuro perché privo di contaminazione, ma verrebbe altresì limitata anche l'insicurezza alimentare intesa come *food insecurity*, poiché non ci sarebbe bisogno di eliminare i baccelli "cattivi". Il pieno utilizzo di entrambi questi prodotti potrebbe portare ad un incremento sia

²⁷⁷ Aflasafe, *What is Aflasafe*, (<https://aflasafe.com/aflasafe/what-is-aflasafe/>).

²⁷⁸ Aflazero, *Our solution* Aflazero, *Our solution*, (<https://www.aflazero.com/#Impact>).

economico che di sicurezza alimentare; tuttavia, per entrambi, si pone il grande problema dei costi che spesso risultano insostenibili.

L'inottemperanza è dovuta anche a una serie di complicazioni a cui devono far fronte le autorità investite del dovere di contrastare il fenomeno delle aflatossine, primo tra tutti la già menzionata impossibilità di effettuare controlli adeguati, in quanto per avere la certezza che tutti rispettino le norme e i regolamenti in materia sarebbe opportuno effettuare un controllo porta a porta. Il Kenya, chiaramente, non dispone dei fondi necessari (né in termini di tempo né di forza lavoro) per effettuare questo tipo di controllo. Un ulteriore problema che le autorità devono considerare è la presenza di corruzione: non è raro, infatti, che in Kenya le parti più forti usino la loro posizione di dominanza per corrompere o indirizzare i poteri politici e giudiziari in loro favore.

Nel 2011, lo Stato ha autorizzato l'immissione nel mercato di grandi quantità di grano importato, il quale, si è scoperto successivamente, conteneva un quantitativo di aflatossine di gran lunga superiore al limite consentito. In relazione a questo episodio, il KEBS ha dichiarato che non gli era stato permesso di effettuare i controlli necessari sul grano importato²⁷⁹, sollevando così molto scetticismo verso lo Stato e il suo interesse al tema delle aflatossine, poiché l'attività investigativa dell'autorità competente risultava ostacolata dallo Stato stesso e dalle imprese che avevano un interesse nel settore agroalimentare. Ciò evidenzia un *trade-off* tra la sicurezza alimentare e l'economia, situazione piuttosto comune nei paesi in via di sviluppo e che crea le condizioni per la proliferazione di una rete di atti di corruzione.

L'inottemperanza, quindi, deve essere contrastata su diversi fronti, non solo da parte del governo tramite i regolatori e le autorità pubbliche tramite l'implementazione di strategie per aumentare il livello di *compliance*, ma anche da parte dei privati, soprattutto in un paese come il Kenya in cui il potere di deterrenza dello Stato non è particolarmente sentito. Tuttavia, nonostante siano i privati ad avere maggiori possibilità di limitare la contaminazione da aflatossine, lo Stato non può comunque ignorare il più grande tema dell'insicurezza alimentare perché costituirebbe una

²⁷⁹ RODL & PARTNER, *Aflatoxin in Kenya: Enforcement of Food Safety Standards*, Rodl & Partner, 2020, (<https://www.roedl.com/insights/life-sciences-law/kenya-aflatoxin-food-cancer-contamination-legal>).

infrazione dei suoi obblighi internazionali.

2.3.4. Ostacoli giuridici: *compliance* e accesso alla giustizia

Il governo keniota si è mosso in diverse direzioni per affrontare il problema della contaminazione da aflatossine, dall'attuazione di politiche governative all'istituzione di programmi *ad hoc*. Inoltre, data la presenza, in materia, di un quadro giuridico sviluppato, nella teoria il problema è conosciuto e regolamentato, ma nella pratica non è stato attenuato e, anzi, continua a mietere vittime. Le ragioni principali sono la difficoltà di accesso alla giustizia e la mancanza di un regime di responsabilità²⁸⁰. Il sistema, infatti, pare carente sia nel ritenere qualcuno responsabile dei danni derivanti dall'intossicazione da aflatossine, sia nell'assicurare il diritto di accesso alla giustizia per far accertare le responsabilità relative. Le difficoltà legate all'accesso alla giustizia e alla responsabilità sono evidenti in quanto è molto raro che i casi di contaminazione da aflatossine vengano portati innanzi ai giudici²⁸¹: le azioni legali, individuali o collettive, esercitate sono di numero molto minore rispetto al numero di casi di contaminazione registrati nel Paese. Ciò è dovuto a diverse ragioni: prima tra tutte la scelta del Governo keniota di non imporre l'obbligo di ottemperanza e il rispetto delle norme tramite strumenti legali, ma di adottare invece una strategia di prevenzione e regolamentazione attraverso controlli effettuati da enti pubblici.

L'idea alla base di questa scelta è quella di limitare lo sviluppo delle aflatossine anticipando ed evitando la loro diffusione e la conseguente contaminazione. Ciò è però ostacolato dalla frammentazione del sistema, la quale comporta che diverse autorità siano investite del potere di agire: alcune con veri e propri poteri attivi, altre, invece, con poteri limitati all'ambito normativo. La presenza di diverse autorità con poteri complementari richiede un sistema di cooperazione e di comunicazione solido che in Kenya non è presente. Ciò contribuisce al rallentamento dell'azione del governo, scoraggiando di conseguenza le persone dal cercarne il supporto. Si evince quindi che, nonostante l'apparente impegno nella lotta al fenomeno in esame, manca comunque un coinvolgimento politico e i mezzi di cui lo Stato dispone sono indirizzati verso obiettivi differenti. Non è raro, infatti, che nei paesi in via di sviluppo, quale è il Kenya,

²⁸⁰ Sheila Lyona Maloba, cit.

²⁸¹ RODL & PARTNER, *Aflatoxin in Kenya: Enforcement of Food Safety Standards*, Rodl & Partner, cit.

il Governo tenda a investire principalmente sulla crescita economica della nazione, trascurando talune esigenze, tra cui, per esempio la sicurezza alimentare, alle quali, al contrario, dovrebbe essere data la precedenza, perché propedeutiche, tra le altre cose, ad una crescita economica stabile.

La Costituzione del Kenya prevede che "*lo Stato deve garantire l'accesso alla giustizia per tutte le persone*"²⁸², ritenendo che tale accesso sia un diritto fondamentale. Per implementare e promuovere tale diritto, nel 2016 è stata introdotta una legge sull'assistenza legale per garantire "*servizi di assistenza legale accessibili, sostenibili, credibili e responsabili per persone indigenti in Kenya*" e per promuovere procedure di risoluzione alternativa delle controversie²⁸³. A tal fine, la legge in questione istituisce da un lato il *National Legal Aid Service* (NLAS) per elaborare ed amministrare un regime nazionale di assistenza legale, dall'altro il *Legal Aid Fund*, un fondo destinato a coprire i costi dei fornitori di assistenza legale. L'attuazione della legge, tuttavia, presenta diverse complicazioni, soprattutto per quanto riguarda il *Legal Aid Fund*. In primo luogo, infatti, non sono ancora state stanziare le risorse finanziarie per quest'ultimo, ed in secondo luogo non esiste una legislazione che ne stabilisca le modalità di gestione²⁸⁴. La mancanza di fondi per coprire le spese si configura come un ostacolo insormontabile per la promozione di azioni legali in relazione alla contaminazione da aflatossine: date le condizioni di povertà della maggior parte della popolazione rurale, questa non dispone certamente dei mezzi per sostenere le spese richieste per indire un'azione legale contro un'impresa alimentare o contro il governo.

Un problema diverso (forse addirittura peggiore del precedente) risiede nel fatto che il popolo ha perso fiducia nel sistema di giustizia e quindi ritiene che non valga la pena spendere il proprio denaro per portare avanti un'azione legale di tal tipo. Le sfide poste in relazione all'accesso alla giustizia a volte possono anche riguardare le difficoltà nel raggiungere fisicamente le aree urbane: dal momento che oltre il 70%

²⁸² Costituzione del Kenya, cit., s.48.

²⁸³ Legal Aid Act, Nairobi, 22 aprile 2016, in vigore dal 10 maggio 2016, in "Laws of Kenya", Cap. 16A, s.3.

²⁸⁴ D. KEMUNTO, *Legal And Regulatory Gaps Inherent To The Implementation Of The Legal Aid Act*, in "International Commission of Jurists, Kenyan Section", 2024 (<https://icj-kenya.org/news/legal-and-regulatory-gaps-inherent-to-the-implementation-of-the-legal-aid-act/>) accesso 22 giugno 2024.

della popolazione vive nelle aree rurali²⁸⁵, infatti, per la maggior parte delle persone non è facile accedere ai servizi legali. La già complicata situazione dell'accesso alla giustizia per le persone che vivono in povertà è ulteriormente aggravata dal fatto che l'accesso all'assistenza legale in Kenya è molto limitato. Esaminando la situazione in un quadro più ampio, si può inferire che il problema potrebbe essere legato a un'enorme mancanza di consapevolezza, riguardante non soltanto la frequenza e la pericolosità della contaminazione da aflatossine, ma anche la protezione che la popolazione ha diritto di ricevere e i mezzi legali a cui dovrebbe avere accesso.

Gli ostacoli legali non si esauriscono al di fuori dei tribunali; infatti, vi sono talune complessità anche di natura procedurale che necessitano di essere menzionate, tra cui la più importante è quella riguardante l'onere della prova, che costituisce un ulteriore disincentivo ed un ostacolo alla giustiziabilità del fenomeno. La dimostrazione del nesso di causalità che lega l'esposizione alle aflatossine e le complicazioni di salute da esse derivanti è assai gravosa, perché gli effetti dell'esposizione cronica alle aflatossine si manifestano dopo mesi (o addirittura anni) dall'esposizione²⁸⁶. Risulta pertanto difficile risalire alla fonte della contaminazione, considerato che talvolta la vittima non prende neanche in considerazione tale eventualità.

Per completare il quadro degli ostacoli legali che si pongono in relazione alla giustiziabilità del fenomeno delle aflatossine, va menzionata la mancanza di professionisti specializzati nelle materie di diritto ambientale e di sicurezza alimentare. Affinché la giustizia possa essere garantita, è necessario disporre di professionisti (in particolare di giudici) con un'adeguata conoscenza delle specificità e tecnicità del problema. A tal fine sono richieste competenze non solo di natura giuridica, ma anche economica e sanitaria, oltre che ambientale; pertanto, per comprendere appieno la portata della questione e, di conseguenza, gestirla in modo adeguato, sono necessarie conoscenze interdisciplinari in campi diversi dal diritto.

²⁸⁵ World Bank Open Data, *Rural population (% of total population) – Kenya, 2022* (<https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=KE>), accesso: 18 giugno 2024.

²⁸⁶ M. M. ALAMERI, A. SHEN-YEE KONG, M. N. ALJAAFARI, H. A. ALI, K. EID, M. AL SALLAGI, W. H. CHENG, A. ABUSHELAIBI, S. H. E. LIM, J. Y. LOH, K. S. LAI, *Aflatoxin Contamination: An Overview on Health Issues, Detection and Management Strategies*, in "Toxins", vol.15, 2023, p.247.

La questione della contaminazione da aflatossine risulta quindi piuttosto complessa, coinvolgendo campi di natura differente. Inoltre, la mancanza di fiducia del popolo nel proprio governo contribuisce a rendere la risoluzione del problema ancor più complicata poiché non permette una collaborazione tra la popolazione e i suoi leader, che sarebbe di fondamentale importanza per guidare il paese verso una maggiore sicurezza alimentare. Il risultato di tutto ciò è che il diritto al cibo (*rectius*: all'alimentazione), in tutte le sue declinazioni, ne risulta fortemente menomato, ancorché considerato come uno dei principali diritti dell'uomo, e gli effetti negativi che ne derivano, in tutte le sfaccettature che si è avuto modo di esaminare, continuano a prodursi con grave pregiudizio dell'intera collettività keniota.

CAPITOLO III

SICUREZZA ALIMENTARE E CONFLITTI ARMATI

Sommario. 3.1. Premessa - 3.1.1. L'impatto dei conflitti - 3.1.2. Risposte giuridiche da parte della comunità internazionale - 3.3.3. L'insicurezza alimentare nella Striscia di Gaza - 3.2. Il ruolo dei singoli Paesi nel contrasto alla *starvation* - 3.2.1. Il principio di complementarità e il ruolo della Corte penale internazionale - 3.2.2. Sull'esistenza di un obbligo di adattamento degli ordinamenti interni - 3.2.3. L'integrazione della *starvation* nei sistemi giuridici nazionali - 3.3. Il ruolo della Corte penale internazionale - 3.3.1. La fattispecie del divieto di affamare i civili: luci e ombre - 3.3.2. Ostacoli normativi all'utilizzo della fattispecie di *starvation* - 3.3.3. Parzialità della tutela per le vittime di *starvation*: l'affamare i civili in tempo di pace - 3.3.4. Il caso di Gaza: primo tentativo di perseguire i crimini di *starvation*

3.1. Premessa

Ad oggi il 70% delle persone affette da fame e malnutrizione vive in zone dilaniate da guerra e violenza²⁸⁷. I conflitti, infatti, sono una delle principali cause di fame nel mondo ed il sistema internazionale manca di meccanismi volti a contrastare crisi alimentari su larga scala. Come già accennato²⁸⁸, l'atto di affamare i civili utilizzato come tattica di guerra è vietato ai sensi dello Statuto di Roma e di altri strumenti di diritto internazionale umanitario, tuttavia, è un crimine molto difficile da provare in quanto spesso è strettamente interconnesso e messo in ombra da altri fattori.

La repressione dei crimini di *starvation* risulta spesso problematica anche per altre ragioni. Le difficoltà sono dovute principalmente, sul piano normativo, a lacune giuridiche che limitano la capacità di perseguire tali crimini; sul piano politico, alla mancanza di volontà degli Stati di collaborare attivamente nelle indagini e nei procedimenti giudiziari. Il quadro normativo che disciplina i crimini di *starvation* presenta non poche ambiguità, derivanti sia dalla mancanza di una definizione giuridica del reato, che dalle condizioni richieste per la sua configurazione.

È da notare, inoltre, che non tutti gli Stati hanno recepito nei rispettivi

²⁸⁷ World Food Programme, *Una crisi alimentare globale*, (<https://it.wfp.org/crisi-alimentare-globale>).

²⁸⁸ Cap.1, par.1.2.1.

ordinamenti le disposizioni internazionali relative a questi crimini, creando quindi disparità tra i vari sistemi giuridici che possono ostacolare la cooperazione giudiziaria e l'estradizione dei responsabili. La volontà politica degli Stati, infatti, gioca un ruolo determinante nella capacità della giustizia internazionale di operare efficacemente.

3.1.1. L'impatto dei conflitti

I civili e le popolazioni che abitano le aree di guerra (anche all'interno dello stesso paese) si trovano quotidianamente a dover affrontare non solo i pericoli derivanti dall'utilizzo delle armi da fuoco, ma anche quelli derivanti da un'arma a tratti più letale: la strumentalizzazione della fame nei conflitti per scopi bellici/strategici. Questo strumento, infatti, nonostante i molteplici sforzi di criminalizzazione da parte del diritto penale interno di diversi paesi e del diritto internazionale, continua ad essere abusato durante i conflitti e giustificato come conseguenza del conflitto. Le azioni che vengono adottate in contesto di conflitto armato, infatti, possono essere direttamente o indirettamente volte a minare alla sicurezza alimentare e di conseguenza costituire una violazione di diritto umanitario. Al proposito, si parla di impatto diretto dei conflitti sulla sicurezza alimentare in riferimento a tutte quelle misure amministrative o azioni connotate da violenza volte a ostruire (o rendere estremamente difficoltoso) l'accesso a beni essenziali (tra cui il cibo) e ad ostacolare gli aiuti umanitari. Si fa per contro riferimento ad un impatto indiretto, invece, in relazione alla distruzione di raccolti e bestiame, al saccheggio di beni produttivi, alla distruzione di servizi e infrastrutture di base²⁸⁹.

Nella maggioranza dei paesi in conflitto, o all'interno dei quali si sviluppa un conflitto, la popolazione vive prevalentemente di agricoltura e dunque, l'accesso alle aree rurali è di fondamentale importanza. Una tattica utilizzata per degradare le condizioni socioeconomiche e la sicurezza alimentare del paese avversario (o della fazione avversaria) è l'utilizzo di armi esplosive in aree con vocazione agricola. Ciò infatti può danneggiare, o talvolta distruggere, infrastrutture e servizi essenziali (ad esempio quelli agricoli e sanitari) rendendo quindi difficoltosa la garanzia di diritti fondamentali, quali il diritto alla salute e al cibo. Inoltre, la devastazione di aree abitate

²⁸⁹ Action Against Hunger, *No Matter Who's Fighting, Hunger Always Wins: How Violent Actions Drive Food Insecurity*, Action Against Hunger, 2023.

(in questo caso non solo a vocazione agricola) ha spesso come conseguenza diretta il trasferimento dei loro abitanti in altre zone, per fuggire da condizioni che mettono a repentaglio la sicurezza, non solo in termini alimentari ed economici, ma anche in termini di sopravvivenza²⁹⁰. Nelle zone rurali non è raro che per sopravvivere i civili si trovino obbligati a lasciare i loro terreni, e che questi siano occupati dagli avversari.

Lo spossessamento in questione pare essere un problema molto comune nelle zone di conflitto e capace di dare luogo a una grande destabilizzazione sociale. In Costa d'Avorio, per esempio, le terre lasciate dagli abitanti per mettersi in salvo, sono state illegalmente vendute all'asta, così dando luogo uno dei più grandi sfollamenti dell'ultimo ventennio²⁹¹. Vale la pena sottolineare che, soprattutto in caso di conflitti interni ad uno stesso paese, lo spossessamento delle terre non avviene solo per vie illegali, come è successo in Burkina Faso dove gruppi armati non statali hanno invaso le zone rurali abitate, impossessandosi dei pascoli, delle coltivazioni e dei raccolti, ma talvolta sono le politiche governative e le leggi della forza politica al comando che fanno sì che i terreni vengano assoggettati a confisca o espropriazione²⁹². Inoltre, come succede in Somalia, taluni istituti legali, come le tasse e i dazi, vengono strumentalizzati di modo che i contadini debbano pagare per accedere alle loro stesse terre²⁹³. Lo stesso accade in Mali, dove però l'accesso alle risorse alimentari è negato anche dalla presenza di gruppi di trafficanti di persone e di droga che usano i campi coltivati come piazze di scambio uccidendo chiunque si avvicini (coltivanti e proprietari compresi) per evitare che ci siano testimoni²⁹⁴.

La CESC si è espressa in relazione a queste pratiche di spossessamento delle terre, qualificandole come estremamente pericolose per l'attuazione del diritto ad un cibo adeguato e, più in generale, per la garanzia del diritto ad un tenore di vita adeguato²⁹⁵. Il diritto al cibo, e più in particolare la sicurezza alimentare, sono

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ Human Rights Watch, *"That Land is My Family's Wealth": Addressing Land Dispossession in Cote d'Ivoire's Post Election Conflict*, Human Rights Watch. 2013, p. 29, (<https://www.hrw.org/report/2013/10/09/land-my-familys-wealth/addressing-land-dispossession-after-cote-divoires-post>).

²⁹² Action Against Hunger, *No Matter Who's Fighting, Hunger Always Wins: How Violent Actions Drive Food Insecurity*, cit.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ *Ibidem*.

²⁹⁵ Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 26 on Land and Economic, Social and Cultural Rights*, 22 dicembre 2022, E/C.12/GC/26, par.6.

minacciate non solo dall'ingente perdita di risorse alimentari, ma anche dal fatto che, essendo quello agricolo il settore di impiego della maggioranza delle persone, quest'ultime perdono l'unica fonte di sostentamento di cui dispongono. Si potrebbe quindi affermare che, nonostante l'insicurezza alimentare possa colpire chiunque, i gruppi più vulnerabili sono certamente più esposti, data la loro limitata capacità di difendere i propri diritti²⁹⁶.

Un'altra forma di attacco mirato alle coltivazioni e ai raccolti sono le razzie e i danneggiamenti di zone produttive, i saccheggi e le distruzioni di prodotti alimentari. Una strategia utilizzata è quella dei campi minati, che oltre ad essere un attacco senza filtri alla vita dei civili, devasta anche la produzione alimentare. Tattica diversa è quella del blocco dei porti e delle strade, che porta quindi all'ostruzione non solo delle attività di importazione ed esportazione, ma anche degli aiuti umanitari. Questo va ad incrementare esponenzialmente l'insicurezza alimentare del paese, poiché generalmente la chiusura di porti marittimi e aeroporti comporta un aumento di prezzo per beni di prima necessità che per molti risulta insostenibile²⁹⁷.

3.1.2. Risposte giuridiche da parte della comunità internazionale

La situazione appena descritta mette in dubbio l'efficacia del diritto internazionale umanitario. Nonostante, come analizzato nel capitolo precedente, diversi atti normativi siano volti alla protezione della popolazione civile e dei beni civili, ci si chiede che portata abbia la norma che prevede l'illegalità dell'atto di affamare i civili come strategia di guerra²⁹⁸.

Un atto di straordinaria importanza è la Risoluzione 2417, del 24 maggio 2018, del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la quale evidenzia il nesso tra i conflitti

²⁹⁶ The World Bank, *Land & Conflict, Protecting and strengthening the land tenure of vulnerable groups*, World Bank Group, 2016, p. 20.

²⁹⁷ Action Against Hunger, *Action Against Hunger forced to suspend humanitarian activities in Hodeida*, Action Against Hunger, 4 gennaio 2018, (<https://www.actioncontrelafaim.org/en/headline/action-against-hunger-forced-to-suspend-humanitarian-activities-in-hodeida/>).

²⁹⁸ Questa previsione è stata di recente elevata a crimine di guerra con una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2417 (2018) sul conflitto armato e la sicurezza alimentare*, New York, 24 maggio 2018, in "United Nations Security Council Resolutions", S/RES/2417) e integrata nello Statuto di Roma.

e la fame, riconoscendo che la pace è messa a repentaglio non solo dal conflitto in quanto tale, ma anche dal sorgere in seno ad esso di situazioni di insicurezza alimentare. Il Consiglio di Sicurezza, legando tra loro i concetti di pace e sicurezza alimentare, ha portato quest'ultima all'attenzione degli Stati Membri non solo configurando una responsabilità penale degli Stati Parte che utilizzino la fame come strategia di guerra, ma sollecitando gli stessi anche a *“proteggere le infrastrutture civili che sono fondamentali per la fornitura di aiuti umanitari e per garantire il corretto funzionamento dei sistemi e dei mercati alimentari in situazioni di conflitto armato”*²⁹⁹. La Risoluzione sottolinea inoltre che il Consiglio di Sicurezza ha la facoltà di applicare misure sanzionatorie agli Stati Parte che ostruiscano la fornitura o l'accesso all'assistenza sanitaria e li esorta a condurre investigazioni interne per individuare eventuali violazioni di diritti umani o del diritto umanitario. Nel caso in cui venga rilevata una violazione, gli Stati sono tenuti a prendere le misure ritenute adeguate coerentemente con il diritto nazionale e internazionale³⁰⁰. Nonostante il carattere imperativo della Risoluzione, i numeri relativi alle vittime tra gli assistenti umanitari³⁰¹ e la frequenza di attacchi alle infrastrutture e ai servizi agricoli fanno sorgere dubbi sulla forza impositiva della norma, poiché risulta piuttosto evidente che i meccanismi di segnalazione e di rendicontazione progettati per rilevare e prevenire un deterioramento della sicurezza alimentare restano inefficaci. È inoltre da sottolineare che, nonostante l'esistenza di un quadro normativo continuamente soggetto ad aggiornamenti, non v'è mai stata una condanna a riguardo.

Alla luce del limitato successo pratico ottenuto con la Risoluzione del 2018, nel 2021 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la Risoluzione 2573³⁰², finalizzata da un lato a rafforzare il mantenimento di pace e sicurezza a livello internazionale, dall'altro a promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario. La Risoluzione in questione, infatti, non solo ribadisce la condanna degli attacchi

²⁹⁹ *Ibidem.*

³⁰⁰ *Ibidem.*

³⁰¹ Nel 2021 sono stati registrati 468 attacchi agli operatori umanitari che sono risultati in 203 feriti, 117 rapiti e 141 uccisi (Humanitarian Outcomes, *Figures at a Glance*, Aid Worker Security Report, luglio 2022, www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsd_figures_2022.pdf).

³⁰² Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2573 (2021) sulla situazione in Afghanistan*, New York, 18 agosto 2021, in "United Nations Security Council Resolutions", S/RES/2573.

mirati alla popolazione civile ed ai beni civili (riprendendo norme già affermate in precedenza), ma specifica anche che attacchi indiscriminati e sproporzionati verso beni indispensabili per la sopravvivenza della popolazione costituiscono una violazione del diritto internazionale umanitario. Inoltre, gli Stati Parte sono incoraggiati a prendere tutte le misure necessarie per proteggere sia le infrastrutture indispensabili per la sopravvivenza e per la fornitura di assistenza sanitaria, sia coloro che prestano il loro servizio per costruire, riparare e facilitare tali infrastrutture o procedere alla distribuzione di beni ed equipaggiamento funzionali al loro mantenimento.

Di recente, il Consiglio di Sicurezza ha emanato un'ulteriore Risoluzione³⁰³ in materia, la 2664 del 9 dicembre 2022, relativa alle misure sanzionatorie imposte per quegli atti che minacciano la pace e la sicurezza internazionali. La peculiarità di questa Risoluzione è che è prevista una deroga al regime sanzionatorio tradizionale: senza che siano violate le misure di congelamento dei beni imposte dal Consiglio di Sicurezza o dai suoi comitati sanzionatori, è permessa la fornitura, l'elaborazione o il pagamento di fondi, beni, servizi o risorse economiche per garantire la tempestiva consegna di assistenza umanitaria e/o sostenere attività che rispondano ai bisogni umani essenziali. In particolare, la Risoluzione 2664 ha previsto l'applicazione della deroga in questione ai regimi sanzionatori imposti ad Al-Qaida e ISIL (Da'esh), per un periodo iniziale di due anni (con possibilità di estensione), di modo che le organizzazioni umanitarie potessero fornire i propri servizi e il loro supporto senza violare tali sanzioni. È richiesto comunque che siano minimizzati i benefici per le entità sanzionate, quindi che le risorse umanitarie vengano fornite prettamente a scopo di sopravvivenza e non per attribuire vantaggi diretti o indiretti.

3.1.3. L'insicurezza alimentare nella Striscia di Gaza

Nell'estate del 2024, le Nazioni Unite hanno lanciato un appello alla comunità internazionale affinché questa inviasse, tramite qualsiasi mezzo possibile, aiuti umanitari a Gaza. È stato infatti rilevato che *“la campagna improntata sull'atto di affamare, intenzionale e mirata, di Israele contro il popolo palestinese è una forma di*

³⁰³ Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Risoluzione 2664 (2022) sull'assistenza umanitaria in situazioni di conflitto*, New York, 9 dicembre 2022, in "United Nations Security Council Resolutions", S/RES/2664.

violenza genocida e ha provocato la carestia in tutta Gaza”³⁰⁴. Tale situazione di emergenza è stata denunciata dal Consiglio delle Procedure Speciali sui Diritti Umani³⁰⁵, il quale ha rilevato un incremento nelle morti infantili dovute alla fame e alla malnutrizione. Gli esperti, infatti, riportano che la morte di un bambino dovuta a malnutrizione è un chiaro segnale del fatto che le strutture sanitarie e sociali sono state eccessivamente indebolite e che la fame abbia preso il sopravvento. La comunità internazionale, tuttavia, è rimasta inerte di fronte alle esortazioni dell’ONU; inoltre, il fatto che i livelli di fame e inedia continuino a crescere, denota un’incapacità (o peggio, un disinteresse) da parte della comunità internazionale di rispondere adeguatamente ai segnali e all’evidenza.

Davanti a siffatta indifferenza mostrata dai Paesi seduti in assemblea, il Rapportatore Speciale sul Diritto al Cibo ha sentito la necessità di sottolineare che nonostante non esista un atto di diritto internazionale *ad hoc* relativo alla protezione del diritto al cibo, tutti gli Stati sono comunque soggetti ad un obbligo internazionale di prevenire l’inedia³⁰⁶. Spesso, infatti, la fame è usata come tecnica di spostamento di persone, espropriazione e occupazione di terre. Essendo il rapporto che le persone hanno con la terra determinante per la realizzazione del loro diritto al cibo³⁰⁷, ciò comporta in primo luogo la perdita della sovranità alimentare, intesa come riflesso del rapporto delle persone con la terra e l’acqua ed espressione del potere delle comunità e delle popolazioni indigene di determinare il modo in cui coltivano, preparano, condividono e mangiano il cibo; in secondo luogo, una perpetuazione ed una crescita della povertà delle vittime; in terzo luogo, ovviamente, una violazione del diritto al cibo e all’autodeterminazione alimentare, in quanto l’accesso al cibo non può realizzarsi in mancanza dell’accesso alle terre che lo producono.

Il Rapportatore Speciale per il Diritto al Cibo, Michael Fakhri, in un Rapporto

³⁰⁴ Alto Commissariato per i diritti umani, *UN experts declare famine has spread throughout Gaza strip*, in “Press releases”, 9 luglio 2024.

³⁰⁵ Le “Procedure speciali”, fanno riferimento a tutti i meccanismi indipendenti di indagine e monitoraggio del Consiglio che affrontano situazioni specifiche di un paese o questioni tematiche in tutte le parti del mondo. Il Consiglio delle Procedure Speciali è il più grande corpo di esperti indipendenti del sistema delle Nazioni Unite per i diritti umani.

³⁰⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people’s food sovereignty*, Rapporto del Relatore Speciale sul diritto al cibo, 79esima Sess., 17 luglio 2024, A/79/171, par.10.

³⁰⁷ *Ibidem*.

del 2024³⁰⁸, ha sottolineato che la fame e la malnutrizione sono fattori umani, e che, in quanto tali, sono prevedibili e anticipabili: non essendo la prima volta che la comunità internazionale si trova alle prese con una crisi umanitaria di questo genere, la stessa dovrebbe essere in grado di comprendere da un lato da quali fattori nasca tale crisi e dall'altro in che direzione tenda. Il Rapportatore Speciale ha inoltre ricondotto la fame e l'inedia al novero delle questioni “*politiche, strutturali, di lunga durata e internazionali*”, inerenti ai diritti umani e ai diritti fondamentali. Queste, infatti, per quanto possano essere dovute direttamente ad eventi esterni come conflitti o disastri naturali, hanno sempre come causa principale l'essere umano stesso, in quanto non derivano meramente da una mancanza di cibo, ma sono il risultato di decisioni e azioni deliberate da parte di attori politici che creano o perpetuano le condizioni di fame e carestia.

L'inedia è strutturale, nel senso che esistono determinate condizioni politiche, economiche e giuridiche che permettono agli attori di affamare o tentare di affamare una popolazione. I sistemi alimentari, infatti, versano in condizioni che rendono le persone vulnerabili alla carestia quando sono soggetti a casi endemici di oppressione, sfruttamento e occupazione³⁰⁹. I momenti di carestia sono solitamente innescati da *shock* esterni, sintomi di problemi di fondo di lunga data. La carestia, a sua volta, ha un impatto a lungo termine e si configura come una forma di violenza lenta che provoca danni fisici e psicologici duraturi per chi vi sopravvive³¹⁰.

Il carattere internazionale emerge soprattutto quando la fame e l'inedia sorgono in seno ai conflitti. A questo proposito, diversi esperti internazionali delle Nazioni Unite³¹¹ sostengono che qualsiasi fornitura di armi (da parte di Paesi o aziende terze)

³⁰⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people's food sovereignty*, cit., par.15.

³⁰⁹ Alcuni segni di fragilità dei sistemi alimentari sono l'alta concentrazione di potere aziendale, l'alta concentrazione di proprietà terriera, la significativa dipendenza dalle importazioni o esportazioni, soprattutto di cereali e la dipendenza dagli aiuti umanitari o dalla carità. Contribuiscono, inoltre, leggi sul lavoro deboli che non proteggono adeguatamente i lavoratori; diritti degli agricoltori che non garantiscono la libertà di risparmiare, usare, scambiare e vendere liberamente le sementi; scarsa protezione dei diritti di proprietà terriera e del diritto al consenso libero, preventivo e informato. (Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people's food sovereignty*, cit. par.19).

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ Tra gli altri, Ben Saul, Relatore Speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta al terrorismo; Cecilia M. Bailliet, Esperta Indipendente

che possono essere utilizzate da Israele nella striscia di Gaza deve immediatamente cessare in quanto configurabile come una violazione di diritto umanitario, poiché le armi fornite sono, tra le altre cose, mezzo di distruzione dei sistemi alimentari. A tal proposito, è stato sottolineato che non rileva se i Paesi esportatori non intendono che le loro armi siano usate in violazione del diritto internazionale: finché esiste il rischio evidente che le armi vengano impiegate in tal modo, esiste anche il rischio di violare il diritto internazionale³¹².

Infine, la fame e l'inedia sono questioni relative ai diritti umani ed ai diritti fondamentali in quanto il diritto al cibo include il diritto di essere liberi dalla fame, quindi, visto in un'ottica di cause scatenanti, include anche il diritto di essere liberi dall'occupazione, dallo sfruttamento e dall'oppressione. Quando uno Stato o qualsiasi altro attore viola sistematicamente il diritto all'alimentazione, si perviene a un primo segnale dell'intenzione di affamare una popolazione, che fa scattare l'obbligo di prevenire la fame.

Il Rapportatore Speciale ha definito la fame e la carestia come “*un principio di genocidio, sterminio, o tortura*”³¹³, facendo esplicito riferimento alla situazione che si sta verificando nella Striscia di Gaza e delineando la strategia politica di fame messa in atto da Israele nel territorio. È stato infatti riportato che, a seguito di alcune dichiarazioni rese dalle autorità israeliane, diversi donatori della *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA), l'agenzia dell'ONU che si occupa di fornire aiuti umanitari a Gaza, hanno minacciato di interrompere le loro donazioni. Dal momento che l'UNRWA è la principale fonte di aiuti umanitari a Gaza, ciò ha esponenzialmente incrementato il rischio di espansione della carestia sul territorio.

I tentativi di Israele di indebolire l'UNRWA non sono solamente un attacco al

sui diritti umani e la solidarietà internazionale; Olivier De Schutter, Relatore Speciale su povertà estrema e diritti umani; Paula Gaviria Betancur, Relatrice Speciale sui diritti umani delle persone sfollate internamente; Robert McCorquodale (Presidente-Relatore), Fernanda Hopenhaym (Vice-Presidente), Pichamon Yeophantong, Damilola Olawuyi, Elzbieta Karska, Gruppo di Lavoro su imprese e diritti umani; Balakrishnan Rajagopal, Relatore Speciale sul diritto a un alloggio adeguato.

³¹² Alto Commissariato per i diritti umani, *Arms exports to Israel must stop immediately: UN experts*, in “Press Releases”, 23 febbraio 2024, (<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/arms-exports-israel-must-stop-immediately-un-experts>).

³¹³ *Ibidem*.

diritto all'alimentazione del popolo palestinese, ma anche una campagna volta a contrastare la capacità delle Nazioni Unite di prestare aiuto a coloro che risiedono nella striscia di Gaza. Philippe Lazzarini, Commissario generale UNRWA, ha dichiarato che l'Agenzia non ha mai subito attacchi tanto feroci quanto quelli da parte di Israele, evidenziando anche il disprezzo del diritto umanitario e l'implementazione di una legislazione anti-UNRWA comporta grandi pericoli che gli operatori umanitari che prestano i loro servizi nel territorio³¹⁴. Tali azioni non sono solamente un attacco alle Nazioni Unite, ma a chiunque pretenda il rispetto del diritto internazionale. Bisogna quindi chiedersi quanto si è disposti a tollerare atti che minano al multilateralismo, alla pace e alla sicurezza internazionale.

3.2. Il ruolo dei singoli Paesi nel contrasto alla *starvation*

Il crimine di *starvation*, o divieto di affamare i civili, è una fattispecie criminosa riconosciuta dal diritto internazionale penale all'art.8(b)(xxv) dello Statuto di Roma, nella categoria dei crimini di guerra. Come tale, deve essere perseguito penalmente nello Stato parte allo Statuto di Roma in cui il crimine viene commesso, tuttavia, qualora questo non sia in grado o non possa perseguire i responsabili, sarà compito della Corte penale internazionale (la CPI) intervenire, sulla base del principio di complementarità³¹⁵. Lo Statuto della CPI prevede esplicitamente un'obbligazione generale di cooperazione in capo a ciascuno Stato parte, sia con la CPI che con gli altri Stati parte, per perseguire i responsabili dei crimini che ricadono nella giurisdizione della CPI³¹⁶. In questo modo viene imposto agli Stati parte di adottare regole uniformi di cooperazione, finalizzate ad allineare i propri sistemi procedurali verso l'obiettivo comune della lotta all'impunità.

È curioso notare, tuttavia, come un obbligo parallelo non esista per le previsioni di natura sostanziale. Gli studiosi di diritto internazionale e gli Stati che hanno ratificato lo Statuto si sono chiesti se un tale impegno potesse essere ricavato implicitamente dallo Statuto, in quanto, se così non fosse, ne andrebbe della coerenza

³¹⁴ Philippe Lazzarini, Dichiarazione al Consiglio di Sicurezza ONU, New York, 10 ottobre 2024 (<https://unric.org/it/gaza-dichiarazione-di-philippe-lazzarini-commissario-generale-unrwa-al-consiglio-di-sicurezza-onu/>)

³¹⁵ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.17.

³¹⁶ *Ibidem.*, art.86.

del sistema internazionale; inoltre, verrebbe meno l'utilità delle norme sulla cooperazione. La maggior parte degli Stati, tra i quali anche taluni che non hanno ratificato lo Statuto di Roma, nel tempo ha introdotto nei rispettivi ordinamenti delle norme che criminalizzano gli atti previsti agli artt. da 6 a 8 dello Statuto di Roma e dalle Convenzioni di Ginevra, compresi i Protocolli Addizionali. Nonostante ciò, l'assenza di un'integrazione uniforme di queste norme nei sistemi giuridici nazionali, unita all'incertezza sull'obbligo degli Stati parte dello Statuto di Roma di recepirne le disposizioni sostanziali, rende il quadro internazionale piuttosto frammentato.

3.2.1. Il principio di complementarità e il ruolo della Corte penale internazionale

L'art.1 dello Statuto di Roma istituisce il principio cardine che regola i rapporti tra la giustizia penale internazionale e la giustizia penale nazionale degli Stati parte: il principio di complementarità. Da esso, quale corollario, ne discende un altro, il principio di adattamento degli ordinamenti interni, altrettanto importante, poiché assicura la coerenza e l'uniformità tra il sistema penale internazionale e gli ordinamenti penali nazionali.

Il principio di complementarità prevede che la CPI sia competente a giudicare i più gravi crimini internazionali, ma che la sua giurisdizione sia complementare a quella delle giurisdizioni penali nazionali³¹⁷. Ciò significa che la CPI può attivarsi solamente nel caso in cui nessuna giurisdizione nazionale abbia iniziato un procedimento penale nazionale, oppure, nel caso in cui, pur essendo stato iniziato un siffatto procedimento, vi sia una ragione di sostanziale incapacità di condurlo o di portarlo a termine³¹⁸. La *ratio* di tale disposizione è che, in linea di principio, i tribunali nazionali godono di una posizione privilegiata per il perseguimento penale dei più gravi crimini internazionali, quali i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e il genocidio, data la loro prossimità al *locus delicti* e la loro conoscenza del contesto in cui il delitto è stato commesso³¹⁹. Tuttavia, qualora il paese non sia in grado di instaurare un procedimento penale adeguato per tali reati, è necessario che vi sia un organismo internazionale che possa supplire alle mancanze delle giurisdizioni

³¹⁷ *Ibidem.*, art. 1.

³¹⁸ *Ibidem.*, art.17.

³¹⁹ C. PIVIDORI, *Il principio di complementarità della Corte penale internazionale e il processo di adattamento degli ordinamenti interni*, Editoriale Scientifica, 2016.

nazionali affinché questi non rimangano impuniti. Il principio di adattamento agisce sull'interpretazione del principio di complementarità, influenzando sia la scelta degli Stati di recepire o meno le norme sostanziali dello Statuto di Roma, sia le loro modalità di attuazione nelle diverse giurisdizioni³²⁰.

Nella prospettiva sopra delineata, si può dire che la CPI, nel panorama internazionale svolga tre funzioni essenziali: quella di incentivo, quella di catalizzatore e quella di supervisore.

La funzione di incentivo si manifesta nel potere della CPI di perseguire i responsabili dei più gravi crimini internazionali che non sono perseguiti dalle giurisdizioni nazionali. Inoltre, la CPI può segnalare all'Assemblea degli Stati Parte³²¹ o al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite gli Stati parte che, in violazione dello Statuto di Roma³²², non ottemperano a una richiesta di cooperazione. Grazie a tale meccanismo, i delitti previsti dallo Statuto vengono progressivamente criminalizzati anche a livello nazionale, consentendo a ciascuno Stato membro di perseguire i responsabili di questi crimini ed evitando che essi trovino rifugio tra i confini degli altri Stati parte³²³. La funzione di catalizzatore si manifesta nel tentativo di far convergere le varie legislazioni nazionali, per renderle il più possibile uniformi nelle materie che rientrano nell'ambito del diritto penale internazionale. Tuttavia, le limitazioni e gli standard imposti tramite l'esercizio di tale funzione devono essere bilanciati con il principio di sovranità statale³²⁴, preservando anche le differenze tra le culture giuridiche esistenti³²⁵. Il ruolo di supervisore, infine, trova fondamento

³²⁰ K. J. KLEFFNER, *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

³²¹ Composta da un rappresentante per ciascuno stato membro, ha funzioni relative alla gestione degli aspetti finanziari ed il potere di eleggere i giudici, il Procuratore generale e i Procuratori aggiunti della Corte.

³²² Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.87.7.

³²³ A. CASSESE, *The Rome Statute. A Tentative Assessment*, in A. CASSESE, P. GAETA, J. R. W. D. JONES (editors) *The Rome Statute of the International Criminal Code: a Commentary*, vol.1, Oxford Academic, 2002, p.1906.

³²⁴ Per sovranità si intende la potestà di governo di uno Stato, che si può manifestare secondo modalità diverse. La sovranità implica, da un lato, la libertà o discrezionalità dello Stato nell'esercizio della potestà di governo e, dall'altro, il divieto di interferenza nei confronti degli altri. (U. LEANZA, I. CARACCILOLO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, 3° ediz., Giappichelli Editore, Torino, 2020).

³²⁵ H. VAN DER WILT, *Equal Standards? On the Dialectics between National Jurisdictions and the International Criminal Court*, in "International Criminal Law Review", Vol. 8, 2008, pp. 229-272.

nell'art.17 dello Statuto, che disciplina i criteri di ammissibilità di un procedimento. Attraverso tali criteri, la CPI definisce quali siano i procedimenti che possono essere intrapresi a livello nazionale e il margine di discrezionalità di cui gli Stati dispongono per procedere nei confronti di quei crimini che rientrano nella giurisdizione complementare della CPI³²⁶.

In conclusione, il sistema istituito dallo Statuto di Roma, fondato sui principi di complementarità e adattamento degli ordinamenti nazionali, rappresenta un delicato equilibrio tra il rispetto della sovranità degli Stati e l'esigenza di garantire giustizia per i crimini internazionali più gravi. La CPI svolge un ruolo cruciale come garante ultimo della lotta all'impunità, intervenendo quando gli Stati non sono in grado o non vogliono agire. Le sue funzioni di incentivo, catalizzatore e supervisore evidenziano l'importanza della cooperazione internazionale e dell'armonizzazione legislativa nel perseguire la giustizia globale.

3.2.2. Sull'esistenza di un obbligo di adattamento degli ordinamenti interni

Nel quarto considerando del Preambolo dello Statuto di Roma, gli Stati parte affermano *“che i delitti più gravi che riguardano l'insieme della comunità internazionale non possono rimanere impuniti e che la loro repressione deve essere efficacemente garantita mediante provvedimenti adottati in ambito nazionale ed attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale”*; nel sesto considerando, essi rammentano che *“è dovere di ogni Stato esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti dei responsabili dei crimini internazionali”*. Va rilevato come lo Statuto ponga un obbligo per ciascun ordinamento nazionale di predisporre le procedure appropriate per realizzare tutte le forme di cooperazione da esso previste, ma che un obbligo parallelo non sia imposto per il recepimento delle prescrizioni relative ai principi generali e ai delitti internazionali. Vale la pena, dunque, indagare l'esistenza di tale obbligo, su cui la dottrina internazionalista e la prassi degli Stati adottano visioni contrastanti.

Gli studiosi che sostengono che non sussista un obbligo di recepire le

³²⁶ K. J. KLEFFNER, *The Impact of Complementarity on National Implementation of Substantive International Criminal Law*, in “Journal of International Criminal Justice”, Vol. 1, 2003, pp. 86-113.

prescrizioni relative ai principi generali e ai crimini di diritto internazionale penale basano la loro convinzione su una lettura testuale dello Statuto: non è previsto nessun obbligo di recepire e integrare nei sistemi nazionali le previsioni degli artt.6-8 (genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra), né di adottare le misure legislative necessarie per garantire l'efficace repressione dei crimini internazionali rientranti nella giurisdizione della CPI. L'orientamento sopra esposto è corroborato dalle regole di interpretazione dei trattati, che prevedono che un trattato debba essere interpretato sulla base del senso ordinario dei suoi termini³²⁷. Tale orientamento è condiviso da diversi Stati parte dello Statuto, ad esempio la Francia³²⁸ ed il Belgio³²⁹.

Vale la pena menzionare un orientamento minoritario che non condivide l'esistenza di un obbligo implicito di adattamento, ma sostiene che gli Stati parte siano fortemente incentivati a recepire le previsioni dello Statuto nei propri ordinamenti per evitare ingerenze da parte della CPI. Secondo tale prospettiva, la mancata adozione di una normativa di adattamento non configurerebbe un illecito internazionale da parte dello Stato, in assenza di un obbligo specifico a cui adempiere³³⁰.

La tesi opposta alla prima è costruita invece sul fatto che, nel diritto internazionale, non sembra esistere una norma che vieti di inferire obblighi impliciti dal testo di un trattato³³¹. Non è raro, tra l'altro, che organismi internazionali che sovrintendono all'applicazione ed implementazione di alcune convenzioni internazionali espandano notevolmente il contenuto di un obbligo giuridico³³².

³²⁷ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Vienna, 23 maggio 1969, in vigore dal 27 gennaio 1980, in United Nations, "Treaty Series", vol. 1155, 1980, p. 331 ss., art.31.

³²⁸ "Le Statut ne fait certes pas obligations aux Etats parties d'harmoniser leur définition des crimes relevant de la compétence de la Cour avec celle du Statut" (Discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, Session ordinaire de 2011-2002, 61ème jour de séance, 1ère séance du mardi 19 février 2022, Présidence de M. Claude Guillard, discorso di Alain Vidalies).

³²⁹ Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation, mais d'une conséquence logique de la règle de la complémentarité de la Cour par rapport aux tribunaux internes" (Sénat du Belgique (2 febbraio 2000), Project de la Loi portant assentiment au Statut de la Cour pénale internationale fait à Rome le 17 juillet 1998 (exposé de motifs), par. 21).

³³⁰ E. FRONZA, E. MALARINO, *El efecto armonizador del Estatuto de la Corte Penal Internacional*, in M. DELMAS MARTY, M. PIETH, U. SIEBER, (eds.), *Los caminos de la armonización penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 79-96, p. 81.

³³¹ K. J. KLEFFNER, *The Impact of Complementarity on National Implementation of Substantive International Criminal Law*, cit. p.92.

³³² C. PIVIDORI, *Il principio di complementarità della corte penale internazionale e il processo di adattamento degli ordinamenti interni*, cit., p.24

Applicando tale approccio alla parte di diritto sostanziale dello Statuto di Roma, si può quindi desumere l'esistenza di un obbligo di adattamento alla luce dei principi che regolano il rapporto tra le giurisdizioni nazionali e quella della CPI, primo tra tutti, il principio di complementarità. Va da sé che l'essenza stessa del principio di complementarità risulterebbe compromessa qualora i sistemi giuridici nazionali e quello sovranazionale non prevedessero la criminalizzazione delle medesime fattispecie di reato. In tale ipotesi, infatti, la giurisdizione nazionale non sarebbe attivabile per il perseguimento dei responsabili dei crimini commessi, rendendo quindi inevitabile l'intervento della CPI³³³. Inoltre, l'obbligo implicito di adeguamento sarebbe indirettamente confermato anche dalla prassi degli Stati parte dello Statuto di Roma di riportare nei rispettivi ordinamenti le norme statutarie in materia di crimini internazionali³³⁴. La prassi, infatti, è un elemento di cui si tiene conto nell'interpretazione dei Trattati³³⁵ e che, in questo caso, evidenzia l'*opinio iuris* degli Stati parte in relazione alla questione dell'adattamento.

Nella linea di pensiero da ultimo indicata, merita peraltro dar conto anche di un terzo orientamento dottrinale che desume l'esistenza di un obbligo di adattamento da un'interpretazione teleologica dello Statuto, finalizzato a non lasciare che i crimini internazionali rimangano impuniti. Una interpretazione contraria all'esistenza dell'obbligo di adattamento, infatti, contrasterebbe sia con quanto previsto nel Preambolo³³⁶, sia con l'art.1 dello Statuto³³⁷. Senza una adeguata misura che imponga di introdurre nei sistemi nazionali l'incriminazione dei delitti internazionali, il sistema di giustizia penale internazionale risulterebbe incompleto e scarsamente efficiente. Alla luce delle considerazioni appena svolte, condividendo l'orientamento interpretativo che sostiene la possibilità di desumere obblighi impliciti dai trattati internazionali, si può asserire l'esistenza di un obbligo implicito di adattamento degli Stati parte alle previsioni dello Statuto di Roma, comprese quelle sostanziali.

³³³ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.17.3.

³³⁴ K. J. KLEFFNER, *The Impact of Complementarity on National Implementation of Substantive International Criminal Law*, cit.

³³⁵ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, cit., art.31.3(b).

³³⁶ "(...) Ricordando che è dovere di ogni Stato esercitare la propria giurisdizione penale nei confronti dei responsabili di crimini internazionali".

³³⁷ "È istituita una Corte penale internazionale (...) ed eserciterà una giurisdizione complementare rispetto alle giurisdizioni penali nazionali. La giurisdizione e il funzionamento della Corte saranno regolati dalle disposizioni del presente Statuto".

3.2.3. L'integrazione della *starvation* nei sistemi giuridici nazionali

Le modalità con cui gli Stati adeguano gli ordinamenti nazionali alle norme sostanziali del diritto internazionale penale sono differenti. Va tenuto a mente che non tutti i Paesi prevedono una criminalizzazione esplicita dei delitti internazionali, dunque, per questi Stati, istaurare un procedimento penale per tali crimini a livello nazionale (e talvolta anche perseguire i responsabili a livello internazionale) può diventare alquanto problematico.

Una prima modalità di adeguamento è il recepimento diretto del diritto internazionale tramite l'integrale incorporazione dei crimini previsti dallo Statuto nel sistema legislativo penale dello Stato parte. È il caso, per esempio, della Germania³³⁸ e dei Paesi Bassi³³⁹, che hanno adottato un documento legislativo *ad hoc* che introduce nei rispettivi sistemi nazionali la disciplina sostanziale sui crimini internazionali dettata dallo Statuto di Roma e da talune norme del diritto internazionale umanitario sancite dalle Convenzioni di Ginevra. Mediante tali interventi legislativi si è così prevista a livello interno la criminalizzazione del genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità, nonché le regole giurisdizionali necessarie per perseguire penalmente tali delitti. Per quanto riguarda la *starvation*, questa è generalmente richiamata nella categoria dei crimini di guerra, la quale include la privazione di beni indispensabili per la sopravvivenza e l'impedimento dell'arrivo di aiuti umanitari.

Nel 2022 anche l'Italia ha formulato una proposta di un documento legislativo *ad hoc* per la lotta ai crimini internazionali: il Codice dei Crimini internazionali³⁴⁰.

³³⁸ Völkerstrafgesetzbuch (VStGB), Berlino, 26 giugno 2002, in vigore dal 30 giugno 2002, in "Bundesgesetzblatt", Teil I, 2002, n. 42, p. 2254 ss.

³³⁹ Wet van 19 juni 2003, houdende regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven), L'Aia, 19 giugno 2003, in vigore dal 1° ottobre 2003, in "Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden", 2003, n. 270, (International Crimes Act, 2003).

³⁴⁰ Decreto 22 marzo 2022 - Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini internazionali, Roma, 22 marzo 2022, (https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC372746); Relazione finale della Commissione per l'elaborazione di un progetto di Codice dei Crimini Internazionali, Roma, 20 giugno 2022, (https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_PALAZZO_POCAR_r elazione_finale_31mag22.pdf).

L'Italia, ad oggi, fa riferimento alla legge di ratifica dello Statuto di Roma³⁴¹, nonostante vi siano una serie di previsioni dello Statuto che non sono necessariamente considerate come immediatamente esecutive³⁴². Inoltre, i crimini contro l'umanità non sono definiti dal Codice penale, anzi, la terminologia "crimine contro l'umanità" non compare affatto nelle leggi nazionali, ma molte fattispecie concepite dal diritto internazionale penale come appartenenti a tale categoria sono interpretativamente ricondotte a previsioni normative esistenti nel Codice penale³⁴³. Il testo proposto dal Ministro della Giustizia nel 2022 tende ad un adeguamento totale della disciplina interna al quadro internazionale ed è volto a riempire un vuoto normativo che, fino ad oggi, ha caratterizzato il rapporto tra la disciplina internazionale penale e il sistema penale italiano³⁴⁴.

Vale la pena menzionare anche gli sforzi di adeguamento al diritto internazionale svolti dall'Unione Europea, il cui Consiglio, nel 2003, ha adottato una decisione³⁴⁵ per rafforzare la cooperazione tra i suoi membri nell'investigazione e nella persecuzione di coloro che sono sospettati di aver commesso genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra. Il Consiglio, infatti, ha previsto che le autorità competenti dei Paesi membri dell'Unione Europea debbano informare le forze dell'ordine qualora sussista il sospetto che un richiedente di un permesso di soggiorno abbia commesso uno dei delitti previsti dallo Statuto di Roma. In seguito a tale segnalazione, le autorità possono avviare procedimenti penali a livello nazionale o dinanzi a corti penali internazionali. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti a cooperare sia nelle attività di indagine, sia nel perseguimento dei responsabili di tali delitti, agevolando lo scambio di informazioni e, se necessario, istituendo unità specializzate all'interno delle loro forze di polizia. Ancora, per garantire un'efficace e coordinata azione investigativa e repressiva, i punti

³⁴¹ Legge 12 luglio 1999, n. 232 sulla Ratifica ed esecuzione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, in "Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana", Serie Generale, n. 167, 19 luglio 1999.

³⁴² The Law Library of Congress, *Crimes Against Humanity Statutes and Criminal Code Provisions in Selected Countries*, Multinational report, The Law Library of Congress, 2010.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ Alla data odierna, non risulta che la proposta abbia ancora passato il vaglio del parlamento (2 febbraio 2025).

³⁴⁵ Decisione 2003/335/GAI del Consiglio dell'8 maggio 2003 relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, in "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", L 118, 14 maggio 2003, p. 12 ss.

di contatto della *European Genocide Network*³⁴⁶ si riuniscono periodicamente per condividere esperienze, metodologie e buone pratiche, spesso in concomitanza con gli incontri della Rete Giudiziaria Europea³⁴⁷. Un ulteriore supporto è fornito da Eurojust³⁴⁸, che agevola le attività investigative e di perseguimento penale a livello transnazionale.

Un secondo modo di recepimento dello Statuto di Roma consiste nell'introdurre nel codice penale nazionale una sezione contenente norme relative al genocidio, ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra. Questa metodologia di recepimento dello Statuto, ancorché più comune di quella sopra esaminata, rischia di essere carente in termini di uniformità del sistema internazionale. L'introduzione di nuove norme nei codici penali nazionali, infatti, espone le previsioni internazionali a reinterpretazione e rielaborazione del significato originario, creando un sistema che, in un'ottica sovranazionale, risulta frammentato. Deve tuttavia rilevarsi che un tale sistema permette a ciascun Paese di scrivere le norme relative ai crimini internazionali in maniera meno generale e più aderente ai propri destinatari di quanto possa essere fatto

³⁴⁶ Si tratta di rete europea, istituita nel 2002, per l'investigazione e la prosecuzione del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. Gli Stati dell'UE sono rappresentati tramite i Punti di contatto nazionali, che comprendono procuratori, investigatori e funzionari specializzati nell'assistenza legale reciproca. Questi forniscono supporto operativo ai loro colleghi a livello nazionale e dell'Unione europea sotto forma di cooperazione giudiziaria. Gli operatori del settore sono dotati di una piattaforma per lo scambio di informazioni operative e la condivisione di esperienze e buone pratiche attraverso incontri biennali. La rete è un forum unico che unisce le autorità nazionali degli Stati membri, gli Stati osservatori e le organizzazioni associate dell'Unione europea, le Nazioni Unite e altri paesi, nonché la società civile, nella lotta contro l'impunità. (<https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network>)

³⁴⁷ La Rete Giudiziaria Europea (RGE) è costituita da punti di contatto nazionali designati dagli Stati membri dell'Unione Europea, con l'obiettivo di agevolare la cooperazione giudiziaria in materia penale. Questi punti di contatto supportano le indagini transfrontaliere identificando le autorità competenti e offrendo consulenza legale e operativa. Inoltre, promuovono lo scambio di migliori pratiche, favoriscono il rafforzamento della fiducia reciproca tra le autorità nazionali e organizzano sessioni di formazione mirate alla cooperazione giudiziaria. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:european_judicial_network#:~:text=La%20RGE%20è%20una%20rete,cooperazione%20giudiziaria%20in%20materia%20penale.)

³⁴⁸ L'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione in materia di giustizia penale è un polo dove le autorità giudiziarie nazionali collaborano strettamente per combattere le forme gravi di criminalità organizzata transfrontaliera. Il ruolo di Eurojust è quello di contribuire a rendere l'Europa un luogo più sicuro, coordinando il lavoro delle autorità nazionali - degli Stati membri dell'UE e dei Paesi terzi - nelle indagini e nelle azioni penali contro la criminalità transnazionale. (<https://www.eurojust.europa.eu/about-us/who-we-are>)

nel contesto della legislazione internazionale, adeguando la formulazione delle previsioni in questione ai costumi e alle usanze del popolo a cui la legge nazionale si applica.

In tale configurazione, ciò in cui differiscono i codici nazionali è il grado di precisione delle norme incriminanti. Il Codice penale svizzero³⁴⁹, per esempio, pur dedicando a ciascuna categoria di crimini internazionali sezioni specifiche, non riporta tutte le fattispecie previste dalla normativa internazionale di riferimento, ma spesso si limita a fare rimandi ad essa. In particolare, il divieto di affamare i civili non è esplicitato nel Codice penale svizzero, tuttavia si coglie l'adesione e la volontà del testo nazionale di replicare le previsioni delle Convenzioni di Ginevra e dei protocolli ad esse annessi dalle frequenti menzioni di tali atti, tanto che persino una sezione del titolo 12ter è denominata "Gravi infrazioni delle Convenzioni di Ginevra"³⁵⁰.

Per altri paesi, ad esempio la Norvegia, deve essere fatto un discorso leggermente diverso. Il quadro giuridico norvegese è meglio compreso se messo a confronto con quello della Francia. Nonostante tutti e due i sistemi internazionali abbiano integrato i propri Codici penali con previsioni sostanziali relative ai crimini internazionali, entrambi i sistemi riportando tutti i delitti previsti dagli strumenti internazionali di riferimento, il quadro normativo norvegese risulta più debole di quello francese. Il Codice penale norvegese³⁵¹ dedica l'intero Capitolo 16 al genocidio, ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra, prevedendo sezioni separate per ciascuna di queste tre categorie di reati, tuttavia, si limita a replicare la formulazione testuale utilizzata dagli strumenti internazionali di riferimento. Di conseguenza, le norme nazionali risultano spesso eccessivamente generiche, poiché riproducono un insieme di previsioni pensate per una comunità internazionale eterogenea, composta da Stati profondamente differenti per cultura, tradizioni e sistemi giuridici.

La Francia, invece, pur rimanendo fedele alle previsioni dello Statuto di Roma e delle Convenzioni di Ginevra, compresi i protocolli addizionali, ha elaborato un sistema di norme che si inserisce e si adatta al sistema giuridico-legale del paese. Il

³⁴⁹ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (Stato al 1° gennaio 2025), entrato in vigore il 1° gennaio 1942, in "Raccolta sistematica del diritto federale", RS 311.0, Libro II, tit. 12bis-13ter.

³⁵⁰ *Ibidem.*, tit.12ter, sec.2.

³⁵¹ Lov om straff (Straffeloven), LOV-2005-05-20-28, adottato il 20 maggio 2005, in vigore dal 1° ottobre 2015, in "Lovdata".

Codice penale francese³⁵², infatti, dedica un capitolo al genocidio e uno ai crimini contro l'umanità nel libro secondo sotto il titolo I “*crimini contro l'umanità e contro la specie umana*”, mentre ai crimini di guerra dedica l'intero libro IV *bis*. Ciò che contraddistingue il codice francese è la precisione e la meticolosità con cui la disciplina internazionale è stata introdotta nell'ordinamento giuridico nazionale. Il Codice penale francese adotta un approccio sistematico nella trattazione dei crimini internazionali, dedicando un articolo specifico a ciascuna fattispecie prevista dal diritto internazionale. Tale metodologia consente di delineare con precisione gli elementi essenziali di ogni crimine, garantendo una chiara identificazione delle condotte proibite e facilitando così l'applicazione concreta delle norme. Questo approccio riflette un'impostazione dettagliata e analitica, mirata a rendere il sistema penale francese da un lato pienamente conforme agli obblighi internazionali e dall'altro aderente alle caratteristiche e ai costumi del paese.

È da notare, dal momento che non tutti i paesi hanno ratificato lo Statuto di Roma, che esiste un maggiore rischio che i crimini previsti dagli articoli 6-8 (genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra) rimangano impuniti. Ciò perché, in base al diritto internazionale, gli Stati che non hanno ratificato lo Statuto non sono obbligati a perseguire tali crimini e di conseguenza, potrebbero non avere norme interne adeguate a giudicare e punire i responsabili di tali delitti. Questo genera un rischio di disallineamento tra i sistemi penali nazionali e le norme sui crimini internazionali. Tra questi paesi spiccano gli Stati Uniti, la cui mancata adesione allo Statuto di Roma assume particolare rilevanza data la loro significativa influenza a livello globale sia in ambito politico che economico internazionale e il conseguente impatto che una loro posizione può avere sul sistema delle relazioni internazionali e sul consolidamento della giustizia penale internazionale. L'ordinamento statunitense ha comunque introdotto nel Codice penale federale i crimini contro l'umanità³⁵³ e i crimini di guerra³⁵⁴, anche se questi non vengono esplicitamente menzionati uno ad

³⁵² Code pénal, Paris, 21 marzo 1804, in vigore dal 1° gennaio 1811, aggiornato al 1° gennaio 2025, in "Journal Officiel de la République Française".

³⁵³ Crimes Against Humanity Act of 2010, S.1346 - 111th Congress, presentato al Senato il 12 marzo 2010, entrato in vigore il 1° luglio 2010, in "Congressional Record".

³⁵⁴ War Crimes Act of 1996, 18 U.S.C. § 2441, approvato il 30 ottobre 1996, in "United States Statutes at Large", vol. 110, p. 1214, (<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3680>).

uno, ma, nella parte dove si tratta degli stessi, viene fatto un semplice rimando agli strumenti normativi internazionali che li prevedono³⁵⁵. In tal modo, però, l'ordinamento rischia di non prevedere una tutela adeguata per i crimini più gravi, in particolare per quei delitti, ad esempio la *starvation*, che sono già di per sé difficili da rilevare e perseguire anche quando sono esplicitamente previsti dalla legge di riferimento.

In conclusione, sebbene molte legislazioni nazionali abbiano recepito le norme internazionali sui crimini di guerra, tra cui il divieto di affamare i civili, non vi è uniformità nei modi in cui tali previsioni sono integrate e applicate. In alcuni Paesi, il livello di dettaglio delle norme nazionali assicura una chiara identificazione e perseguibilità della *starvation*, rendendo il sistema penale uno strumento efficace per prevenire e punire tale crimine. In altri contesti, il rimando generico alle convenzioni internazionali rischia di indebolire la tutela offerta, in particolare per delitti (come l'affamare i civili) già di per sé di difficile rilevazione e accertamento.

3.3. Il ruolo della Corte penale internazionale

Nonostante un numero enorme di persone siano esposte a malnutrizione ed inedia, ad oggi, non vi è mai stato un procedimento penale internazionale per violazione del divieto di affamare i civili, e dunque non vi è mai neanche stata una condanna. L'affamare i civili continua purtroppo ad essere uno strumento utilizzato durante i conflitti armati con la conseguenza che, nelle zone di guerra (ma anche altrove), centinaia di migliaia di persone continuano a morire di fame, sotto gli occhi di chi, fortunato, ne conosce le condizioni solo attraverso i media, ed inorridito distoglie lo sguardo. I responsabili di tali atti rimangono impuniti e chi vi sopravvive per testimoniare tace, nella consapevolezza che in casi come il proprio, avere giustizia non è una garanzia.

Il diritto internazionale, infatti, non fornisce una definizione univoca del crimine di *starvation*, nonostante diverse branche di esso lo contemplino. Come detto in precedenza³⁵⁶, tale fattispecie è criminalizzata dall'art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma, ma solamente come metodo di guerra, e vi si fa altrettanto riferimento

³⁵⁵ 18 U.S. Code § 2441: War Crimes, in "United States Code".

³⁵⁶ Cap.1.5.

nell'art.53 IV Convenzione di Ginevra del 1949 relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, ma soltanto in relazione alla privazione del cibo in quanto bene essenziale per la sopravvivenza. Queste due norme sono il punto di partenza e il fondamento per contrastare il crimine di *starvation*, tuttavia, hanno un ambito d'applicazione limitato, in quanto è previsto come requisito oggettivo che il crimine sia commesso nel contesto di un conflitto armato, nonostante sia evidente che tale delitto possa essere perpetrato anche in contesti differenti.

Tale scelta deriva dal fatto che la CPI è chiamata a giudicare crimini gravissimi che ledono i diritti umani fondamentali, ed infatti, non è un caso che la formulazione utilizzata dallo Statuto di Roma e dalle Convenzioni di Ginevra miri a punire violazioni estreme del diritto al cibo, riconosciuto da svariati strumenti di diritto internazionale dei diritti umani sia internazionali³⁵⁷ che regionali³⁵⁸, nonché da diverse Costituzioni nazionali³⁵⁹. Nonostante il sistema giuridico internazionale manchi di una definizione per il concetto di *starvation*, si può ottenere una formulazione che ne rispecchia fedelmente il significato prendendo come riferimento la norma dello Statuto di Roma ed elidendo la parte in riferimento ai conflitti armati: *“Affamare intenzionalmente i civili privandoli di beni indispensabili alla loro sopravvivenza, compreso l'ostacolare intenzionalmente le forniture di soccorso”*³⁶⁰.

3.3.1. La fattispecie del divieto di affamare i civili: luci e ombre

I crimini internazionali, come tutti i reati, si compongono di due elementi: quello soggettivo e quello oggettivo.

Per quanto riguarda il primo, lo Statuto di Roma richiede l'intenzione o la

³⁵⁷ Ad esempio, i già menzionati: Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, New York, 16 dicembre 1966, in vigore 03 gennaio 1976, in United Nations, “Treaty Series”, vol. 993, 1966; Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12: The Right to Adequate Food (art.11)*, 20th Sess., 12 maggio 1999, E/C.12/1999/5.

³⁵⁸ Per esempio, Protocollo addizionale alla Convenzione americana sui diritti umani nell'ambito dei diritti economici, sociali e culturali, San Salvador, 17 novembre 1988, in vigore 16 novembre 1999, in “OAS Treaty Series”, No. 69, art.12; Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Nairobi, 27 giugno 1981, in vigore il 21 ottobre 1986, in United Nations, “Treaty Series”, vol. 1520, 1988, p. 217 ss..

³⁵⁹ Tra le altre, Costituzione del Kenya, Nairobi, 27 agosto 2010, in vigore dal 27 agosto 2010, sez. 43(1)(c); Costituzione della Repubblica del Sud Africa, 1996, promulgata il 18 dicembre 1996, in vigore dal 4 febbraio 1997, sez. 27(1)(b); Costituzione della Repubblica Araba d'Egitto, adottata il 18 gennaio 2014, in vigore dal 18 gennaio 2014, art. 79.

³⁶⁰ M. J. VENTURA, *Prosecuting Starvation under International Criminal Law*, in “Journal of International Criminal Justice”, vol.17, fasc.4, 2019, pp.781-814, p.785.

consapevolezza come presupposti essenziali per l'attribuzione di responsabilità penale³⁶¹. La scelta di utilizzare, nella formulazione delle previsioni relative al divieto di affamare i civili, l'espressione “*affamare intenzionalmente*” è un indice chiaro del fatto che è richiesto che il dolo sia diretto affinché possa configurarsi un'accusa in tal senso³⁶². Dalla formulazione dell'art.30 dello Statuto, relativo all'elemento psicologico che caratterizza i crimini internazionali, emerge che l'intenzione può essere rilevata sia come volontà di compiere l'azione criminosa³⁶³, sia come volontà di dar luogo a un certo evento, sia come consapevolezza che un certo evento si verificherà in conseguenza delle proprie azioni³⁶⁴. Con particolare riguardo alla sicurezza alimentare, e più precisamente all'affamare i civili, si può dire senza dubbio alcuno che la *starvation* si verifica in conseguenza di azioni volte a limitare le risorse essenziali per la sopravvivenza. Un altro aspetto da non sottovalutare è che, in base alla norma, l'intenzione deve essere specificamente quella di affamare “*i civili*”. Ciò rileva dal momento che l'ambito di applicazione dell'art.8(2)(b)(xxv) è limitato a contesti bellici: di conseguenza non vi è una protezione giuridica internazionale per chi, combattente in un conflitto armato, dovesse essere lasciato morire di fame³⁶⁵.

L'elemento oggettivo è insito nella natura del crimine di *starvation*, che rientra nella categoria dei crimini d'evento e di risultato. Vale la pena evidenziare che il risultato atteso non è la morte di fame dei civili, bensì che i civili si trovino nella condizione di essere affamati a causa di azioni compiute da altri. Ciò che viene criminalizzato è mettere i civili in una condizione che possa potenzialmente ucciderli, non che siano uccisi (per punire ciò esiste già il reato d'omicidio). La morte non è

³⁶¹ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.30.

³⁶² In questo senso, la Corte ha sostenuto che il dolo eventuale esuli dall'ambito di applicazione dell'art.30 dello Statuto (Corte penale internazionale, Camera di giudizio I, sent. 14 marzo 2012, *Situation in the Democratic Republic Of The Congo in the case of the Prosecutor V. Thomas Lubanga Dyilo*, ICC-01/04-01/06-2842, § 1101), ed anzi, che l'utilizzo della parola “intenzionalmente” sia requisito minimo per l'applicazione della disciplina dettata dall'art.30 dello Statuto (Corte penale internazionale, Camera d'Appello, sent. 8 marzo 2018, *Situation in the Central African Republic in the case of The Prosecutor V. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu And Narcisse Arido*, ICC-01/05-01/13-2275-Red, § 677).

³⁶³ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.30(2)(a).

³⁶⁴ *Ibidem.*, art.30(2)(b).

³⁶⁵ M. COTTIER, E. RICHARD, *Article 8: War crimes*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 3° ediz., Verlag C. H. Beck/Hart Publishing/Nomos, Monaco, 2016, pp.317-685, p. 513.

elemento oggettivo del reato, perché se lo fosse si giungerebbe alla conclusione paradossale per cui se un soggetto ponesse in essere azioni volte ad affamare i civili e quest'ultimi, nonostante le sofferenze, non morissero, il responsabile non sarebbe perseguibile penalmente³⁶⁶. In merito alle azioni che portano ad affamare i civili, la norma fa riferimento alla privazione dei “*beni indispensabili alla loro sopravvivenza*”.

A tale formulazione, apparentemente troppo generica, supplisce il diritto internazionale umanitario, che all'art.54(2) del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra stila una lista non esaustiva di “*beni indispensabili alla popolazione civile*” che non possono essere attaccati, distrutti, rimossi o resi inutilizzabili: tra questi spiccano le derrate alimentari, le coltivazioni, il bestiame, gli impianti e le forniture di acqua potabile e le opere di irrigazione. È possibile quindi fare una distinzione tra privazione diretta, che concerne l'interferenza immediata con il cibo e l'acqua, e privazione indiretta, che si concretizza nella distruzione o nell'interruzione di attrezzature agricole di importanza critica.

L'art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma, però, vieta esplicitamente un atto specifico, annoverabile tra quelli volti alla privazione di beni indispensabili alla sopravvivenza: l'ostacolare intenzionalmente le forniture di soccorso. Questa parte della norma, come quella precedente, affonda le sue radici nel diritto internazionale umanitario, il quale prevede che le parti in conflitto debbano consentire e facilitare il passaggio rapido e senza ostacoli dei soccorsi umanitari per i civili in difficoltà³⁶⁷.

Dall'analisi appena svolta del divieto di affamare i civili, ed in particolare dagli elementi oggettivi della fattispecie in esame, sorge spontaneo chiedersi se tale divieto, in particolare quello di ostacolare intenzionalmente le forniture di soccorso, possa applicarsi anche in contesti di pace³⁶⁸; si pensi, ad esempio, al termine di un conflitto armato. Giacché tale quesito esula dalle branche del diritto internazionale penale e umanitario, la risposta deve essere cercata nell'ambito del diritto internazionale dei disastri, relativo alla facilitazione e alla regolamentazione dell'assistenza internazionale in caso di catastrofe. La Commissione del Diritto Internazionale delle

³⁶⁶ K. DORMANN, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p.364.

³⁶⁷ Commissione internazionale della Croce Rossa, International Humanitarian Law Database, Regola 55 (<https://ihl-databases.icrc.org/en/404>).

³⁶⁸ M. J. VENTURA, *Prosecuting Starvation under International Criminal Law*, cit., p.790.

Nazioni Unite, nel 2016, si è occupata della questione, redigendo una serie di articoli sulla protezione delle persone in caso di catastrofe (*Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*)³⁶⁹ per affrontare, appunto, il problema della protezione dei diritti fondamentali delle persone colpite da disastri naturali o di altra natura.

All'art.13 di tale documento è richiesto il consenso dello Stato interessato per la fornitura di assistenza esterna, esplicitando tuttavia che il consenso non può essere arbitrariamente negato. Ciò rafforza ulteriormente l'art.10.1 dello stesso documento, che afferma che uno Stato *“ha il dovere di assicurare la protezione delle persone e la fornitura di assistenza in caso di catastrofe nel suo territorio o nel territorio sotto la sua giurisdizione”*. La lettura sinottica degli artt.10.1 e 13 sulla protezione delle persone in caso di catastrofe porta ad assumere, in prima battuta, che la negazione arbitraria della fornitura di assistenza interna possa integrare una qualche fattispecie criminosa. Tuttavia, essa ricadrebbe nel campo della *starvation* soltanto qualora fosse rilevato anche l'elemento soggettivo richiesto, ossia l'intenzione di affamare i civili, mentre non potrebbe essere criminalizzato il rigetto di assistenza in quanto tale³⁷⁰.

3.3.2. Ostacoli normativi all'utilizzo della fattispecie di *starvation*

Volendo applicare l'art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma, ossia il divieto di affamare i civili in contesti di conflitto armato, l'elemento che risulta più complesso da provare è certamente quello soggettivo. È molto frequente che, in situazioni di fame evidenti, vi siano una serie di fattori causali concomitanti, quali attività militari lecite e violazioni diverse di diritto internazionale umanitario, che si intersecano con l'inedia. In sede di procedimento penale, vi è dunque la necessità di esaminare ogni singolo fattore, poiché la ricostruzione causale dei fatti è essenziale per la verifica del nesso di causalità e l'eventuale successiva condanna.

Occorre poi considerare che l'identificazione del dolo diretto nell'affamare i civili è ulteriormente complicata dalle difficoltà che insorgono in relazione alla ricostruzione dei fatti e della loro consequenzialità, al ruolo di elementi diretti e

³⁶⁹ Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries*, in "Yearbook of the International Law Commission", vol. II, Part Two, 2016.

³⁷⁰ M. J. VENTURA, *Prosecuting Starvation under International Criminal Law*, cit., p.791.

circostanziali finalizzati a provare l'intenzione, e a quelli che possono influire sul grado dell'intenzione³⁷¹. Quest'ultimo fattore diventa particolarmente rilevante nei casi in cui la privazione di beni indispensabili alla sopravvivenza avviene durante il perseguimento di un fine legittimo³⁷². La fame e l'inedia, spesso, non compaiono dal nulla, ma si manifestano in seguito ad un periodo di insicurezza alimentare che può sorgere non solo da contesti di guerra, ma anche da fattori come il clima, la diffusione di una malattia ed altre circostanze naturali che possono impattare sulla disponibilità di beni indispensabili per la sopravvivenza. Il Tribunale è dunque chiamato ad effettuare bilanciamenti molto delicati, in quanto oltre alla molteplicità di elementi appena richiamati, sono da prendere in considerazione anche una serie di regole che devono essere applicate a seconda del caso di specie.

In particolare, il diritto internazionale ha fatto propria una dottrina tipica di *common law*, la c.d. *thin skull rule*, letteralmente la regola del cranio sottile, secondo la quale l'imputato è ritenuto responsabile per le conseguenze imprevedibili e non comuni delle sue azioni, siano queste poste in essere con dolo o per colpa³⁷³. In altri termini, se taluno commette un illecito nei confronti di un soggetto che non dispone di una difesa completa, diventa responsabile per qualsiasi danno amplificato dalle caratteristiche peculiari della vittima. Questa regola, proiettata sullo sfondo del tema di cui si discute, ben si applica nei casi in cui la vittima si trovi già in condizioni di fame e malnutrizione, che la rendono particolarmente fragile sia da un punto di vista fisico che psicologico.

Va inoltre tenuto conto che la giurisprudenza dei tribunali internazionali *ad hoc* prevede che affinché taluno possa essere ritenuto penalmente responsabile in circostanze in cui vi erano già fattori che avrebbero causato la morte della vittima, è necessario valutare se, e in che misura, le azioni dell'imputato abbiano contribuito a determinare l'evento³⁷⁴. In giudizio, infatti, non sono considerate difese ammissibili l'affermazione che le circostanze fossero già precarie, che altri fossero impegnati in

³⁷¹ W. JORDASH, C. MURDOCH, J. HOLMES, *Strategies for Prosecuting Mass Starvation*, in "Journal of International Criminal Justice" vol.17, fasc.4, 2019, pp.849-880.

³⁷² *Ibidem*.

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio, sent. 16 novembre 1998, *The Prosecutor v. Zdravko Mucic aka "Pavo", Hazim Delic, Esad Landzo aka "Zenga", Zejnil Delalic*, IT-96-21-T.

una condotta altrettanto vietata, o che altre cause possano aver contribuito al danno³⁷⁵.

L'elemento soggettivo risulta complesso da provare poiché soltanto l'imputato stesso ha piena consapevolezza del proprio stato mentale al momento della verifica dei fatti, si può dire che l'intenzione è per natura insuscettibile di essere provata direttamente da terzi. È dunque necessario ricostruire tale intento tramite elementi esterni e circostanziali, che insieme provino, oltre ogni ragionevole dubbio, che vi era intenzione di porre in essere un'azione o un'omissione vietate dalla legge.

Nei crimini di *starvation*, gli elementi circostanziali che devono essere cercati ed analizzati sono numerosi, spesso relativi ad attacchi alle aree agricole³⁷⁶ o contro i volontari umanitari, all'imposizione di assedi e di blocchi, all'interruzione o all'impedimento delle forniture di aiuti umanitari. È inoltre da menzionare che, nella giurisdizione della CPI, è ammesso il ragionamento indiziario. Quando una constatazione di fatto si basa su un'illazione tratta da prove indiziarie, la constatazione è considerata "aldilà di ogni ragionevole dubbio" solo se è l'unica conclusione ragionevole che si può trarre dalle prove³⁷⁷. In altri termini, la conclusione che indica la colpevolezza dell'imputato deve essere l'unica conclusione ragionevole disponibile: qualora ve ne sia un'altra altrettanto ragionevolmente desumibile dalle prove e coerente con l'innocenza dell'imputato, quest'ultimo deve essere assolto³⁷⁸.

Come brevemente anticipato sopra, la maggiore difficoltà che si incontra nel provare l'intenzione di affamare i civili è legata alla ricostruzione della catena di cause e all'ambiente in cui questa si sviluppa. Vi sono talune azioni il cui nesso causale è piuttosto evidente, e dunque rendono abbastanza lineare la verifica del grado di intenzionalità. Quando invece l'intenzione di affamare i civili si sviluppa estemporaneamente, nel corso di una condotta diversa, lecita o illecita che sia, il compito del Giudice sarà quello di distinguere l'intenzione di affamare i civili da una molteplicità di altri scopi, ad essa coesistenti (e, se del caso, anche concorrenti), leciti

³⁷⁵ Ibidem., § 823.

³⁷⁶ W. JORDASH, C. MURDOCH, J. HOLMES, *Strategies for Prosecuting Mass Starvation*, cit., p. 864.

³⁷⁷ Corte penale internazionale, Camera d'appello, sent. 8 marzo 2018, *Situation in the Central African Republic in the case of The Prosecutor V. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu And Narcisse Arido*, cit., par.868.

³⁷⁸ Ibidem.

o illeciti che siano.

La mancanza di procedimenti penali in materia è la dimostrazione più evidente che questa è una operazione tutt'altro che semplice e che non esiste un procedimento assodato per giungere alla dimostrazione dell'intento di affamare³⁷⁹. Per capire in quale direzione deve tendere il ragionamento che mira a dimostrare la colpevolezza di un soggetto, bisogna quindi guardare alla dottrina e alla giurisprudenza internazionale, cercando di estrapolare da studi e processi relativi ad altri crimini quegli elementi che risultano utili per verificare gli elementi circostanziali alla *starvation* in contesti di conflitto armato. Sulla base di tali principi, è fondamentale analizzare la natura degli atti commessi dall'imputato, valutando se sono finalizzati ad affamare i civili, le modalità della loro esecuzione, nonché la durata e il tempismo con cui sono stati condotti³⁸⁰. Inoltre, è necessario accertare se si è trattato di un caso isolato o se gli attacchi volti a minare la sicurezza alimentare dei civili siano stati perpetrati in maniera organizzata e metodica, in quanto da ciò si può inferire il grado dell'intenzione³⁸¹. È da evidenziare che in contesti militari in cui la privazione dei beni indispensabili avviene con modalità di cui non si può ragionevolmente individuare uno scopo legittimo, il Giudice avrà ampia discrezionalità sulla valutazione delle prove, purché il relativo onere rimanga a carico dell'accusa e purché qualsiasi accertamento dell'intenzionalità sia effettuato al di là di ogni ragionevole dubbio.

Diverso è il caso in cui la privazione sia perpetrata in seno ad un'azione legittima; in tal caso, sarà sicuramente necessaria un'analisi più approfondita. Tenendo presente che uno dei principi cardine del diritto internazionale umanitario è il principio di precauzione³⁸², che deve essere sempre rispettato, va verificato innanzitutto se al momento in cui la condotta esaminata si è consumata sia ravvisabile o meno la consapevolezza del rischio di interferire con i beni indispensabili per la sopravvivenza.

³⁷⁹ W. JORDASH, C. MURDOCH, J. HOLMES, *Strategies for Prosecuting Mass Starvation*, cit., p.867.

³⁸⁰ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera d'appello, sent. 20 novembre 2006, *The Prosecutor v. Stanilav Galic*, IT-98-29-A, par. 104.

³⁸¹ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio I, sent. 22 novembre 2017, *The Prosecutor v. Ratko Mladić*, IT-09-92-T, par. 3514, 3515, 3519, 3524.

³⁸² "In the conduct of military operations, constant care shall be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects." (Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, Ginevra, 8 giugno 1977, in vigore 7 dicembre 1978).

Va poi verificato se vi sia stato rispetto per il novero di divieti e di obbligazioni positive applicabili ai contesti militari derivanti dal diritto internazionale umanitario. Infine, bisogna verificare se siano state prese o meno misure volte a mitigare il rischio di *starvation* e/o ad alleviare la sofferenza dei civili³⁸³.

È inoltre necessario tenere presente che il diritto internazionale umanitario prevede alcuni casi leciti in cui è permesso alle Parti in conflitto di attaccare i beni indispensabili alla sopravvivenza, purché tali attacchi non siano accompagnati dall'intenzione di affamare i civili, circostanza che renderebbe l'atto illegittimo. Tali situazioni legittime si verificano se i beni indispensabili alla sopravvivenza sono utilizzati dalle forze armate della Parte avversaria esclusivamente per la propria sussistenza³⁸⁴; se sono utilizzati “*a diretto sostegno di un'azione militare*” e si prevede che gli attacchi non lasceranno la popolazione civile con provviste di cibo o acqua insufficienti, tali da provocare la fame o da costringere la popolazione civile a spostarsi³⁸⁵; se gli attacchi sono posti in essere sulla base di un'imperativa necessità militare, ossia sono utilizzati per prevenire o rallentare l'azione militare avversaria³⁸⁶; se gli attacchi sono volti a istituire assedi e blocchi, purché quest'ultimi siano imposti al fine di ottenere un vantaggio militare, nonostante possano incidentalmente causare la fame, a condizione che tale fame non sia una conseguenza virtualmente certa dell'assedio e/o del blocco³⁸⁷.

Nel caso in cui un soggetto persegue uno scopo lecito ma, nel perseguire tale scopo, adotta l'elemento psicologico previsto dall'art.8(2)(b)(xxv), il crimine di *starvation* potrebbe essere rilevato, purché anche tutti gli altri elementi del reato siano soddisfatti. Non può ritenersi ammissibile come difesa l'affermazione che lo scopo principale a cui si tendeva era altro e lecito. La sfida principale per la CPI, quando viene chiamata a giudicare su questioni di questo tipo, è discernere se l'imputato, oltre a perseguire lo scopo lecito, abbia perseguito anche quello illecito di affamare i civili

³⁸³ W. JORDASH, C. MURDOCH, J. HOLMES, *Strategies for Prosecuting Mass Starvation*, cit., p.869.

³⁸⁴ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art. 54(3)(a).

³⁸⁵ *Ibidem.*, art. 54(3)(b).

³⁸⁶ *Ibidem.*, art. 54(5).

³⁸⁷ “Il divieto di morire di fame come metodo di guerra non proibisce la guerra d'assedio, purché lo scopo sia quello di raggiungere un obiettivo militare e non di affamare la popolazione civile” (Commissione internazionale della Croce Rossa, International Humanitarian Law Database, regola 53).

come strategia di guerra.

Infine, va considerato che, sebbene gli Stati abbiano l'obbligo di consentire il passaggio degli aiuti umanitari quando la popolazione non dispone di risorse adeguate, il diritto internazionale umanitario prevede alcune eccezioni a questa regola. Tuttavia, la deviazione degli aiuti dal loro scopo originario o il ritardo nella loro consegna sono ammessi solo in situazioni di urgente necessità e nell'interesse della popolazione civile coinvolta³⁸⁸. In primo luogo, le forniture di soccorso possono essere negate quando non hanno natura umanitaria o non provengono da una organizzazione di carattere imparziale e umanitario³⁸⁹. In secondo luogo, quando i rifornimenti sono impediti sulla base di ragionevoli necessità militari o il personale di soccorso è sospettato di tenere un comportamento a favore dell'altra Parte³⁹⁰. In terzo luogo, nel caso in cui vi siano arrangiamenti tecnici per il passaggio degli aiuti umanitari (per esempio, controlli dei pacchi di soccorso o temporanea limitazione di spostamento del personale di soccorso)³⁹¹.

In definitiva, la dimostrazione dell'intenzione di affamare i civili come crimine di guerra si configura come una sfida giuridica complessa, che, forse ancor di più di quanto accade normalmente in ambito penale, richiede un'analisi attenta e approfondita delle circostanze del caso concreto. Per questo, la necessità di bilanciare il principio di precauzione, le esigenze militari ed il ruolo delle prove indiziarie impone alla giurisprudenza un approccio rigoroso e metodico. In assenza di alcun precedente, la CPI è chiamata a colmare le lacune interpretative attraverso un'adeguata valutazione degli elementi circostanziali: se da un lato possono essere ammesse eccezioni all'obbligo di garantire il passaggio di aiuti umanitari, dall'altro rimane fondamentale verificare che tali limitazioni non siano strumentalizzate per perseguire finalità illecite. Ciò che rimane fermo è che il crimine di *starvation*, pur essendo difficilmente

³⁸⁸ *Ibidem.*, art. 70(3)(c); Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, Ginevra, 12 agosto 1949, in vigore il 21 ottobre 1950, artt. 23(4), 60.

³⁸⁹ È richiesto che le organizzazioni umanitarie siano imparziali (Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, cit., artt. 59, 61) e che le azioni umanitarie abbiano carattere imparziale (Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art. 70).

³⁹⁰ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art. 71(4); Convenzione IV relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, cit., art. 23(2)(c).

³⁹¹ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art. 70(3).

dimostrabile, non può essere relegato a una mera ipotesi astratta, in quanto la sua repressione è essenziale per garantire la protezione dei civili e preservare i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario.

3.3.3. Parzialità della tutela per le vittime di *starvation*: l'affamare i civili in tempo di pace

Nonostante siano migliaia le persone che muoiono di fame e la fattispecie della *starvation* sia esplicitamente prevista da diversi strumenti normativi sovranazionali, il fatto che, ad oggi, non vi sia mai stata una condanna per tali reati evidenzia un anello debole nel sistema della giustizia penale internazionale. In effetti, sono diversi gli ostacoli che sorgono in relazione alla perseguibilità delle violazioni del divieto di affamare i civili, perciò è importante riconoscere il divario tra ciò che è prescritto nella legge e la fattibilità della sua attuazione, così da comprendere quali siano i passi da compiere per colmare tale divario³⁹². La prova della *mens rea* dell'agente è particolarmente onerosa non solo perché è esplicitamente richiesto il dolo diretto, ossia il grado di dolo più alto, ma anche perché, nelle situazioni di conflitto internazionale contemplate all'art.8 dello Statuto di Roma, la morte per carenza di cibo è certamente possibile, ma è molto probabile che anche altri fattori vi contribuiscano, agendo quali concause³⁹³.

La questione si complica ulteriormente in relazione alle situazioni di conflitto non internazionale (anch'esse ora rientranti nell'ambito di applicazione dell'art.8 dello Statuto di Roma³⁹⁴) poiché spesso la fame si verifica in contemporanea e in connessione ad altri delitti, con la conseguenza che non viene mai considerata come un crimine indipendente³⁹⁵. L'istituzione della CPI e la redazione dello Statuto di Roma sono stati due importanti passi avanti nel riconoscimento del crimine di affamare i civili, ma il loro potenziale rimane essenzialmente irrealizzato in quanto è teoricamente possibile consegnare alla giustizia coloro che sono responsabili di aver

³⁹² Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Relazione intermedia del Relatore Speciale sul diritto all'alimentazione*, 72esima Sess., New York, 21 luglio 2017, A/72/188, par.89.

³⁹³ *Ibidem.*, par. 87.

³⁹⁴ Emendamento del 6 dicembre 2019 allo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, L'Aia, 6 dicembre 2019, in vigore il 14 maggio 2020, 18ª sess., FF 2021 1208.

³⁹⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Relazione intermedia del Relatore Speciale sul diritto all'alimentazione*, cit., par. 88.

lasciato morire di fame le loro popolazioni o quelle dei loro avversari durante un conflitto armato, ma manca la volontà politica di farlo, poiché non è mai stata manifestata con chiarezza né è presente in modo costante.

Si legge nel Rapporto del 2017 sul diritto al cibo del Rapportatore Speciale delle Nazioni Unite che un grande ostacolo alla risoluzione del problema è la mancanza di volontà da parte degli Stati di indirizzare le proprie energie verso la lotta contro la fame: non è un caso, pertanto, che spesso siano strumentalizzati altri fattori, quali ad esempio i disastri naturali, per utilizzare la fame (in qualche modo considerandola effetto ineluttabile di situazioni non volute) come arma da guerra³⁹⁶. Per supplire a tale mancanza, il Rapportatore Speciale ha richiamato l'attenzione degli Stati invitandoli a prendere provvedimenti per l'implementazione degli standard già esistenti e la codificazione delle norme di diritto internazionale in tema di sicurezza alimentare.

Un altro grande ostacolo al coinvolgimento della comunità internazionale nella lotta contro la fame è la limitata applicabilità delle norme in materia contenute nello Statuto di Roma. A questo proposito, gli ultimi emendamenti dello Statuto hanno ampliato la portata del divieto di affamare i civili, applicandolo non solo ai conflitti internazionali ma anche a quelli non internazionali³⁹⁷, estendendo così il grado di deterrenza della normativa sulla responsabilità per crimini di guerra. In questo modo, rimangono tuttavia scoperti tutti i casi di *starvation* in tempo di pace. Questi, come già detto, non godono di una protezione giuridica certa in quanto non possono essere ricondotti all'art.8 dello Statuto, che richiede esplicitamente che il crimine sia commesso nel contesto di un conflitto armato.

Nonostante questa limitazione, tali azioni non possono restare impunte. Sorge quindi la necessità di ricercare una possibilità di perseguire i responsabili al di fuori dei crimini di guerra. Sulla questione si sono espressi numerosi studiosi di diritto internazionale, che hanno elaborato diverse teorie.

Una prima tesi propone di perseguire il crimine dell'affamare i civili nell'ambito dell'istituto del genocidio³⁹⁸ previsto all'art.6(c) dello Statuto di Roma, nella parte in

³⁹⁶ D. MARCUS, *Famine crimes in international law*, in "American Journal of International Law", vol. 97, No. 2, 2003, pp. 245-281.

³⁹⁷ Emendamento del 6 dicembre 2019 allo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, cit.

³⁹⁸ D. MARCUS, *Famine crimes in international law*, cit., p.273.

cui vieta d'infliggere deliberatamente ad un gruppo condizioni di vita tali da provocarne la distruzione fisica, totale o parziale. Vi sono, però, due argomenti contrari che avversano l'utilizzo di tale norma. La prima riguarda l'elemento soggettivo del crimine di genocidio. La norma, infatti, richiede da un lato il dolo diretto, come i crimini di *starvation*, ma richiede anche l'intento specifico di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. Quest'ultimo aspetto è fondamentale perché è ciò che rende possibile la formulazione di una accusa ai sensi dell'art.6 dello Statuto. Un secondo ostacolo all'utilizzo della fattispecie di genocidio risiede nel concetto di "gruppo protetto", che risulta inadatto a coprire situazioni di *starvation* in tempo di pace, poiché in molti casi l'atto di affamare i civili non coinvolge gruppi definiti da caratteristiche etniche, religiose o razziali, ma è dettato da motivazioni politiche o economiche. Ancora, il genocidio è concepito per crimini di massa, ovvero per atti che mirano alla distruzione sistematica di interi gruppi o di una parte significativa di essi³⁹⁹, mentre talune situazioni di *starvation* hanno luogo in contesti più circoscritti. Pertanto, la fattispecie del genocidio non pare essere adatta a ricomprendere il crimine di affamare intenzionalmente i civili in tempo di pace.

Vale la pena menzionare un'altra tesi⁴⁰⁰, meno accreditata della precedente, che riconduce i crimini di *starvation* in tempo di pace alla norma che criminalizza lo sterminio⁴⁰¹, la quale differisce dal genocidio in quanto ha per oggetto un attacco diretto ad un gruppo di individui che non necessariamente condividono caratteristiche comuni⁴⁰². Tuttavia, anche per formulare una accusa di sterminio (come per il genocidio), la morte delle vittime costituisce un requisito oggettivo, creando quindi un disallineamento con quanto previsto dall'art.8(2)(b)(xxv).

Una tesi diversa è quella che riconduce la *starvation* in tempo di pace al novero degli atti considerati crimini contro l'umanità, previsti all'art.7 dello Statuto di Roma, definiti come "*atti commessi come parte di un attacco diffuso o sistematico diretto*

³⁹⁹ Tanto che il termine "genocidio" è stato coniato in riferimento ai crimini perpetrati dai nazisti nei confronti degli ebrei durante la Seconda guerra mondiale. ([https://www.treccani.it/enciclopedia/genocidio-dir-int_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/genocidio-dir-int_(Diritto-on-line)/)).

⁴⁰⁰ D. KEARNEY, *Food Deprivations as Crimes Against Humanity*, in "New York University Journal of International Law and Politics" vol.46, 2013, pp.253–289.

⁴⁰¹ Statuto di Roma della Corte penale internazionale, cit., art.7(1)(b).

⁴⁰² M. KLAMBERG, *Commentary on the Law of the International Criminal Court*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Brussels, 2017, p.38.

contro qualsiasi popolazione civile, con la consapevolezza dell'attacco". Tale ricostruzione potrebbe risultare a prima vista pertinente, corroborata dal fatto che la CPI ha specificato che l'attacco in questione non deve essere necessariamente un attacco militare⁴⁰³; in questo caso, si pone però il problema di esaminare i requisiti della diffusione e della sistematicità, la cui definizione è stata data dai tribunali *ad hoc* per l'ex-Jugoslavia e il Ruanda.

Un attacco è diffuso quando consiste in un'azione "*massiccia, frequente, su larga scala, condotta collettivamente con notevole serietà e diretta contro una molteplicità di vittime*"⁴⁰⁴; è sistematico, invece, quando costituisce "*un'azione organizzata, che segue uno schema regolare, sulla base di una politica comune e che coinvolge ingenti risorse pubbliche o private*"⁴⁰⁵. La politica comune deve avere come obiettivo la perpetrazione di un attacco o di un'ideologia, un atto criminale su larghissima scala contro un gruppo di civili, o la commissione ripetuta e continua di atti inumani⁴⁰⁶. Tale politica, inoltre, deve essere messa in atto tramite la preparazione e l'uso di significative risorse pubbliche o private e/o il coinvolgimento di autorità politiche e/o militari di alto livello nella definizione e nell'istituzione del piano metodico⁴⁰⁷. Ancora, la politica comune non deve necessariamente derivare dai livelli decisionali più alti⁴⁰⁸, ma è sufficiente che sia imposta da gruppi di persone che governano un territorio specifico o qualsiasi organizzazione che possa commettere un attacco diffuso o sistematico contro una popolazione civile⁴⁰⁹.

Infine, per quanto riguarda l'elemento soggettivo, è sufficiente che, nel caso di

⁴⁰³ Corte penale internazionale, *Elements of Crimes*, Corte penale internazionale, L'Aia, 2013, art.7.3.

⁴⁰⁴ Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda, Camera di giudizio I, sent. 2 settembre 1998, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, par.580.

⁴⁰⁵ Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda, Camera di giudizio I, sent.27 gennaio 2000, *The Prosecutor v. Alfred Musema*, ICTR-96-13-T, par.204.

⁴⁰⁶ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio I, sent.3 marzo 2000, *The Prosecutor v. Tihomir Blaskic*, IT-95-14-T, para. 200.

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ Corte penale internazionale, Camera preliminare II, corrigendum sent. 31 marzo 2010, *Decisione ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto di Roma sull'autorizzazione di un'indagine sulla situazione nella Repubblica del Kenya*, ICC-01/09-19-Corr, par.89.

⁴⁰⁹ Corte penale internazionale, Camera preliminare II, sent.15 giugno 2009, *Decisione ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 7, lettere a) e b), dello Statuto di Roma sulle accuse del Procuratore contro Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08, par. 81; Corte penale internazionale, Camera preliminare I, sent. 20 settembre 2008, *The Prosecutor v. Germain Katanga*, ICC-01/04-01/07-717, par. 396.

un attacco diffuso e sistematico contro la popolazione civile, l'autore del reato intenda portare avanti tale attacco, non essendo richiesto che egli ne conosca tutti gli elementi costitutivi⁴¹⁰. È dunque richiesto un grado diverso di dolo rispetto a quello previsto per i crimini di *starvation*, nei quali – lo si è visto più sopra – è necessario un dolo diretto. Qui, differentemente, è sufficiente un dolo eventuale, consistente nella consapevolezza dell'attacco e che l'autore agisca in modo deliberato per contribuire o favorirlo. Questa distinzione genera una disparità di trattamento tra gli autori di crimini di *starvation*, a seconda che si verifichino in tempo di pace o durante un conflitto armato: in quest'ultimo caso, il requisito soggettivo risulterebbe più stringente, richiedendo un livello di intenzionalità maggiore per configurare il reato.

Una teoria ancora diversa, ed anche molto accreditata, è quella che sostiene che i crimini di *starvation* in tempo di pace possano essere puniti come atti di persecuzione⁴¹¹. L'art.7(1)(h) dello Statuto di Roma annovera tra i crimini contro l'umanità la “*persecuzione contro qualsiasi gruppo o collettività identificabile per motivi razziali, nazionali, etnici, culturali, religiosi, di genere, o per altri motivi che sono universalmente riconosciuti come inammissibili dal diritto internazionale, in relazione a qualsiasi atto di cui al presente paragrafo o a qualsiasi crimine che rientri nella giurisdizione della Corte*”.

Per questo tipo di reati è richiesto il dolo diretto, in quanto si tratta di privazioni gravi e intenzionali di diritti fondamentali nei confronti di un gruppo o una collettività⁴¹², le quali devono essere realizzate con un intento discriminatorio⁴¹³ che non deve essere necessariamente l'unico intento, ma deve essere quello preponderante⁴¹⁴. Anzi, non basta neppure che vi sia l'intenzione di danneggiare un gruppo o una collettività a scopo discriminatorio, ma è altresì necessario che l'azione

⁴¹⁰ Corte penale internazionale, *Elements of Crimes*, cit., art.7.2.

⁴¹¹ R. C. DE FALCO, *Accounting for Famine at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: The Crimes against Humanity of Extermination, Inhumane Acts and Persecution*, in “International Journal of Transitional Justice” vol.5, 2011, pp.142–158.

⁴¹² Corte Penale Internazionale, *Elements of Crimes*, cit., art.7(1)(h).

⁴¹³ Tale opinione è largamente condivisa sia in dottrina (R. C. DE FALCO, *Accounting for Famine at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: The Crimes against Humanity of Extermination, Inhumane Acts and Persecution*, cit.) che in giurisprudenza (Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio I, sent. 15 marzo 2002, *The Prosecutor v. Milorad Krnojelac*, IT-97-25-T, par.435).

⁴¹⁴ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio I, sent. 15 marzo 2002, *The Prosecutor v. Milorad Krnojelac*, cit.

o l'omissione abbia di fatto conseguenze discriminatorie⁴¹⁵. Per quanto riguarda invece la tipologia di atti od omissioni che possono essere ricondotti alla fattispecie in esame, la giurisprudenza dei tribunali *ad hoc* annovera tra questi la distruzione e/o la confisca dei mezzi di sussistenza⁴¹⁶.

Dunque, l'elemento soggettivo non crea disparità con la norma incriminante in contesti di guerra, mentre, per quanto riguarda l'elemento oggettivo, tra i diritti fondamentali che possono essere oggetto di gravi violazioni rientra senza alcun dubbio il diritto al cibo. In conclusione, sembra dunque possibile ritenere che, in uno scenario in cui un gruppo od una collettività di persone siano intenzionalmente private del cibo necessario per sopravvivere, sempreché si riesca a rilevare un intento discriminatorio, gli atti volti ad affamare i civili siano punibili sulla base dell'art.7(1)(h) dello Statuto di Roma.

L'ultima ipotesi proposta da taluni studiosi è di ricondurre i crimini di *starvation* all'art.7(1)(k) dello Statuto di Roma, il quale fa riferimento ad “*altri atti disumani di carattere simile che intenzionalmente causano grandi sofferenze o gravi lesioni al corpo o alla salute mentale o fisica*”. Tale proposta nasce dal fatto che le condizioni di vita associate con i periodi di inedia raggiungono un livello di sofferenza che integra quello previsto dalla norma⁴¹⁷, ed in realtà la norma in questione si presta efficacemente a includere i crimini di *starvation*, poiché tali atti infliggono alle vittime prolungate e gravi sofferenze fisiche, compromettendo progressivamente il loro organismo e conducendole, in molti casi, alla morte. L'utilizzo di questa categoria generale e flessibile rappresenta una possibilità concreta di giustizia per coloro che sono sopravvissuti a tali atroci condizioni⁴¹⁸. La caratteristica cardine di questa norma è di non avere requisiti specifici sotto il profilo oggettivo, rendendola particolarmente adeguata alla criminalizzazione dell'atto di affamare i civili in contesti di pace. Infatti, se da un lato richiede di provare un grado di dolo specifico, il dolo diretto, dall'altro

⁴¹⁵ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio I, sent. 29 maggio 2013, *The Prosecutor v. Jadranko Prlić, Bruno Stojić, Slobodan Praljak, Milivoj Petković, Valentin Ćorić, Berislav Pušić*, IT-04-74-T, par.73.

⁴¹⁶ Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, Camera di giudizio I, sent.3 marzo 2000, *The Prosecutor v. Tihomir Blaskić*, cit.

⁴¹⁷ R. C. DEFALCO, *Conceptualizing Famine as a Subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach*, in “University of Pennsylvania Journal of International Law”, vol.38, fasc.4, 2016, pp. 1113–1187, p. 1175.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

non presuppone che, sotto il profilo dei requisiti oggettivi, le vittime debbano morire.

La natura aperta e flessibile di questa norma ha permesso, seppur in rari e limitati casi, di utilizzarla per perseguire e punire i responsabili dei crimini di *starvation*. Per esempio, il Tribunale penale internazionale per il Ruanda ha emesso una sentenza di condanna per “altri atti inumani” nei confronti di taluni soggetti punendoli per aver imprigionato un gran numero di persone e per aver negato loro i beni necessari per sopravvivere, tra cui il cibo, provocando una morte di massa⁴¹⁹.

3.3.4. Il caso di Gaza: primo tentativo di perseguire i crimini di *starvation*

Durante l’assedio a Gaza, Israele ha bloccato l’ingresso di cibo, acqua, elettricità e carburante, ostacolando anche la fornitura di servizi di base e di assistenza umanitaria, nonché di forniture e cure mediche, al popolo palestinese nella Striscia di Gaza. Tale condotta è stata ritenuta potenzialmente lesiva di diverse tra le norme di diritto internazionale analizzate in precedenza, in particolare l’art.11 del Patto, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia⁴²⁰, l’art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma e art.54 del Protocollo addizionale I alle Convenzioni di Ginevra del 1949.

Davanti alle atrocità che si stavano consumando a Gaza, la CPI, il 21 novembre 2024, ha emesso due mandati d’arresto internazionale⁴²¹, rispettivamente nei confronti del Primo Ministro Israeliano, Benjamin Netanyahu, e dell’ex Ministro della Difesa, Yoav Gallant, con l’accusa di aver commesso crimini contro l’umanità (omicidio, persecuzione ed altri atti inumani) e crimini di guerra (l’utilizzo della fame come strategia di guerra)⁴²². L’importanza di questi mandati d’arresto risiede nel fatto che

⁴¹⁹ Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda, Camera di giudizio, sent. 21 maggio 1999, *The Prosecutor v. Clément Kayishema and Obed Ruzindana*, ICTR-95-1-T., par.146.

⁴²⁰ Corte internazionale di giustizia, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, sentenza del 19 dicembre 2005, in “ICJ Reports”, 2005, p.168 ss.

⁴²¹ Corte penale internazionale, *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel’s challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, in “Press Releases”, 21 novembre 2024 (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges>).

⁴²² È da notare che di regola i mandati d’arresto sono classificati come “segreti” per proteggere i testimoni e salvaguardare lo svolgimento delle indagini. Tuttavia, la Camera ha deciso di rendere pubbliche alcune informazioni in merito ad essi, poiché sembra che siano in corso comportamenti simili a quelli oggetto dei mandati d’arresto. Inoltre, la Camera ritiene

per la prima volta nella sua storia, la CPI ha emesso un atto che esplicita l'intenzione di perseguire la *starvation* come crimine a sé stante.

I mandati d'arresto fanno riferimento al periodo compreso tra l'8 ottobre 2023 e il 20 maggio 2024, ossia il giorno che la Procura ha presentato le relative richieste: la CPI ha rilevato che, durante il periodo in questione, in relazione al conflitto tra Israele e Palestina si applicasse il diritto internazionale umanitario, in quanto vi erano due Alte Parti Contraenti delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e perché Israele aveva occupato almeno una parte della Palestina. È stato rilevato dalla CPI, infatti, che la presunta condotta di Netanyahu e Gallant riguardava il rapporto tra due parti di un conflitto armato internazionale (appunto, Israele e Palestina), e nello specifico il rapporto tra una potenza occupante e la popolazione di un territorio occupato.

La CPI sostiene che entrambi abbiano consapevolmente e intenzionalmente privato i civili a Gaza di beni indispensabili per la sopravvivenza, quali acqua, cibo, medicine e forniture mediche, elettricità e carburante⁴²³.

Tali accuse sono state mosse sulla base del ruolo che hanno svolto i destinatari dei mandati d'arresto, i quali hanno ostacolato le organizzazioni umanitarie impegnate a fornire cibo e altri beni essenziali per la sopravvivenza della popolazione di Gaza⁴²⁴ sia tramite l'impedimento dell'ingresso di aiuti umanitari, sia non agevolando i soccorsi con ogni mezzo a disposizione. Ciò ha causato malnutrizione, disidratazione e sofferenze gravi alla popolazione civile, con un impatto devastante sugli ospedali e sulle infrastrutture essenziali. Risulta infatti che, ad oggi, Israele abbia distrutto circa il 93% dell'economia di Gaza del settore agricolo, forestale e della pesca⁴²⁵, determinando la graduale distruzione del sistema alimentare⁴²⁶. I mandati d'arresto

che sia nell'interesse delle vittime e delle loro famiglie essere messe al corrente dell'esistenza dei mandati. (Corte penale internazionale, *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, cit.).

⁴²³ Corte penale internazionale, *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, cit.

⁴²⁴ *Ibidem*.

⁴²⁵ World Bank Group, *Impacts Of The Conflict In The Middle East On The Palestinian Economy*, in "World Bank Economic Monitoring Report", 2024, (<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ce9fed0d3bb295f0363d690224d1cd39-0280012024/original/Palestinian-Econ-Upd-May2024-FINAL-ENGLISH-Only.pdf>).

⁴²⁶ Alto Commissariato per i diritti umani, *Over one hundred days into the war, Israel destroying Gaza's food system and weaponizing food*, say UN human rights experts, in "Press

sottolineano come le restrizioni imposte avessero una motivazione politica, in assenza di cause giustificative, neppure per necessità militari⁴²⁷, in contrasto quindi con le norme di diritto internazionale umanitario⁴²⁸.

È stato peraltro osservato che le poche decisioni dello Stato di Israele che permettevano la fornitura di assistenza umanitaria siano state prese non per adempiere alle obbligazioni di diritto umanitario, ma in forza di pressioni derivanti dalla comunità internazionale o su richiesta degli Stati Uniti d’America⁴²⁹. In ogni caso, risulta che le forniture di soccorso che sono state lasciate entrare in forza di tali sporadiche decisioni, fossero palesemente insufficienti per sostenere la popolazione di Gaza⁴³⁰. Si ritiene, inoltre, che la mancanza di cibo, acqua, elettricità e carburante, e di specifiche forniture mediche, abbia creato condizioni di vita preordinate a portare alla distruzione di parte della popolazione di Gaza, provocando la morte di numerosi civili.

Sulla base degli elementi presentati fino al 20 maggio 2024, la Camera preliminare ha ritenuto che non vi fossero i requisiti necessari per formulare un’accusa di sterminio, tuttavia, gli elementi a disposizione erano sufficienti per integrare il crimine di omicidio (art.7(a) Statuto di Roma)⁴³¹. Sono stati altresì ravvisati gli elementi per formulare un’accusa relativa ad altri atti inumani (art.7(k) Statuto di Roma) in quanto, limitando o impedendo intenzionalmente l’accesso a Gaza di forniture mediche e medicinali, Netanyahu e Gallant hanno costretto i medici ad operare i pazienti senza i mezzi adeguati e senza anestetici, causando a tali persone grandi sofferenze o gravi danni all’integrità fisica e alla salute mentale⁴³². Ancora, la Camera preliminare ha rilevato elementi sufficienti per formulare un’accusa per atti di persecuzione, avendo ritenuto che vi sia stata una violazione significativa di diritti fondamentali della popolazione civile di Gaza, tra cui il diritto al cibo, il diritto alla

Releases”, 16 gennaio 2024 (<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/01/over-one-hundred-days-war-israel-destroying-gazas-food-system-and>).

⁴²⁷ Corte penale internazionale, *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel’s challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, cit.

⁴²⁸ Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, cit., art. 54(3)b

⁴²⁹ Corte penale internazionale, *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel’s challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, cit.

⁴³⁰ *Ibidem*.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² *Ibidem*.

salute ed il diritto alla vita, e che tali violazioni siano state mosse da motivazioni politiche e nazionali⁴³³. Infine, la Camera ha valutato la presenza di ragionevoli motivi per credere che Netanyahu e Gallant siano responsabili penalmente, in qualità di superiori civili, del crimine di guerra di aver intenzionalmente diretto attacchi contro la popolazione civile di Gaza in quanto, pur disponendo degli strumenti e dei mezzi necessari per prevenire o reprimere la commissione di tali crimini, ciò non è stato fatto.

Vale la pena menzionare la posizione presa dal Rapportatore Speciale sul Diritto al Cibo in relazione ai fatti in questione⁴³⁴. Egli ha infatti sostenuto che, nonostante il genocidio non sia compreso tra i crimini per cui è stato emesso il mandato di arresto, le azioni portate avanti da Israele integrano due figure criminose previste dalla Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio⁴³⁵: la causazione di gravi danni fisici e/o psicologici e la deliberata inflizione al popolo palestinese di condizioni di vita calcolate per portarlo, in tutto o in parte, alla distruzione fisica⁴³⁶. Come detto in precedenza⁴³⁷, nello stesso Rapporto, il Rapportatore Speciale sul Diritto al Cibo ha reso nota la sua preoccupazione in merito all'atteggiamento indifferente della comunità internazionale di fronte alla situazione in Palestina, ricordando agli Stati membri delle Nazioni Unite che sono tenuti ad adempiere gli obblighi a loro imposti dal diritto internazionale⁴³⁸.

Alla luce di tale monito, è interessante osservare l'atteggiamento che gli Stati membri sia delle Nazioni Unite che della CPI hanno adottato a fronte dell'emissione dei mandati d'arresto. Nel panorama europeo, in particolare, sono state prese posizioni contrastanti, in quanto taluni paesi hanno affermato di sostenere l'operato della CPI, rifiutandosi, tuttavia, di impegnarsi a collaborare nell'arresto, a conferma del clima di impunità e indifferenza a cui aveva fatto riferimento il Rapportatore Speciale sul Diritto al Cibo nell'estate del 2024.

⁴³³ *Ibidem*.

⁴³⁴ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people's food sovereignty*, Rapporto del Relatore Speciale sul diritto al cibo, 79esima Sess., 17 luglio 2024, A/79/171, par.27.

⁴³⁵ *Ibidem.*, par.44.

⁴³⁶ Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, Ginevra, 9 dicembre 1948, in vigore 12 gennaio 1951, in United Nations, "Treaty Series", vol.78, 1948, p.277 ss., art.2.

⁴³⁷ Cap.2, par.2.4.3.

⁴³⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people's food sovereignty*, cit., par.10.

Risulta infatti che il Belgio, i Paesi Bassi, l'Irlanda, la Lituania, la Slovenia e la Spagna abbiano espressamente dichiarato che adempieranno agli obblighi di cooperazione derivanti dallo Statuto di Roma per l'arresto di Netanyahu e Gallant⁴³⁹. Analoga posizione è stata assunta dall'Austria, il cui Ministro degli Esteri ha definito la decisione di emettere il mandato d'arresto nei confronti del Primo Ministro Israeliano come "assurda" e "incomprensibile", ma altrettanto "non negoziabile" in quanto il diritto internazionale si applica in ogni luogo e in ogni momento⁴⁴⁰. Anche i portavoce dell'Estonia, della Danimarca e della Svezia si sono espressi a favore del lavoro portato avanti dalla CPI, senza tuttavia esplicitare la loro intenzione a cooperarvi.

Una posizione avversa alle operazioni svolte dalla CPI è stata invece assunta dalla Francia, dalla Germania e dall'Italia. Il Ministro degli Esteri francese, infatti, ha dichiarato che la Francia non può essere obbligata ad attenersi alle obbligazioni derivanti dal diritto internazionale nei confronti di uno Stato (Israele) che gode di immunità in quanto non facente parte dello Statuto di Roma⁴⁴¹. La Francia, dunque, ha dichiarato che alla luce dei duraturi rapporti con Israele, continuerà a cooperare direttamente con Netanyahu per portare la pace nel Medio Oriente⁴⁴². La stessa posizione è stata assunta dall'Italia, il cui Ministro degli Esteri ha dichiarato che il Primo Ministro Israeliano non sarà perseguito qualora dovesse cercare protezione nel paese⁴⁴³, mentre la Germania si è detta essere combattuta tra l'ottemperanza agli

⁴³⁹ M. G. JONES, *Fact check: Where do EU countries stand on ICC's arrest warrant for Netanyahu?*, in "euronews" 3 dicembre 2024 (<https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/03/fact-check-where-do-eu-countries-stand-on-iccs-arrest-warrant-for-netanyahu>).

⁴⁴⁰ Federal Ministry Republic of Austria European and International Affairs, *Statement on the ICC's decision to issue arrest warrants against Prime Minister Netanyahu and former Defence Minister Gallant*, in "Press Releases", 21 novembre 2024 (<https://www.bmeia.gv.at/en/ministerium/presse/aktuelles/2024/11/statement-on-the-iccs-decision-to-issue-arrest-warrants-against-prime-minister-netanyahu-and-former-defence-minister-gallant>).

⁴⁴¹ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Israel - International Criminal Court, in "News", 27 novembre 2024, (<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/israel-palestinian-territories/news/2024/article/israel-international-criminal-court-27-11-24>).

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ Corriere della Sera, *Tajani: «Italia pronta a inviare militari a Gaza. Arrestare Netanyahu? Le immunità vanno rispettate»*, 15 gennaio 2025, (https://www.corriere.it/politica/25_gennaio_15/tajani-italia-pronta-a-inviare-militari-arrestare-netanyahu-le-immunita-vann-rispettate-82a230ef-040f-4fd5-ac5b-a07d2d4e9xlk.shtml).

obblighi internazionali e la salvaguardia delle relazioni che la legano allo Stato d'Israele⁴⁴⁴.

In conclusione, la situazione a Gaza rappresenta un caso emblematico in cui la fame viene utilizzata come strumento di oppressione politica e violazione dei diritti umani e fondamentali. Nonostante gli appelli delle Nazioni Unite e le evidenze schiaccianti di una crisi umanitaria, l'inazione della comunità internazionale denuncia un fallimento collettivo nell'affrontare responsabilità sia morali che legali. La distruzione sistematica del sistema alimentare di Gaza e il blocco delle risorse essenziali evidenziano non solo la gravità della situazione, ma anche la necessità urgente di interventi concreti per proteggere il diritto al cibo e prevenire ulteriori sofferenze alla popolazione civile. Solo un impegno globale concreto potrà contrastare l'uso della fame come arma politica e ristabilire il rispetto di quei principi fondamentali su cui si incardina il diritto internazionale.

⁴⁴⁴ Die Bundesregierung, *Statement by the Federal Government on the decision of the International Criminal Court*, in "Press Releases", 22 novembre 2024 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-der-bundesregierung-zum-beschluss-des-internationalen-straengerichtshofs-2321638>).

CONCLUSIONI

La garanzia della sicurezza alimentare costituisce una delle questioni più critiche e complesse della nostra epoca a livello globale. Nel corso di questo elaborato sono state analizzate le diverse sfaccettature di tale concetto e come questo sia disciplinato da diverse branche del diritto internazionale, sia nella sua accezione di *food security* che di *food safety*. L'attenzione è stata focalizzata principalmente sulla prima, esaminando le possibili violazioni del diritto al cibo, come previsto all'art.11 del Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, tramite l'analisi delle criticità che la *food security* incontra e degli strumenti che il diritto internazionale offre per farvi fronte, dedicando particolare attenzione al crimine di *starvation* previsto all'art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma.

Da questa tesi emerge che la sicurezza alimentare non è una questione prettamente di diritto, ma è altresì un imperativo etico e sociale a cui gli Stati devono impegnarsi ad adempiere. La necessità di assicurare la sicurezza alimentare non è soltanto un impegno individuale, ma acquista una dimensione collettiva nel momento in cui questa viene intesa come un fattore preponderante per il raggiungimento di un benessere globale. Dato il quadro normativo disomogeneo e le difficoltà nel limitare le situazioni da cui l'insicurezza alimentare origina, il percorso per giungere ad un rispetto adeguato e globale del diritto al cibo si prospetta ancora molto lungo. Tuttavia, si è voluto mettere in luce che vi è ampio margine di miglioramento per le politiche e le normative in materia, sottolineando anche che quei contesti in cui la fame e l'inedia mettono a dura prova la corretta applicazione del diritto internazionale devono essere intesi come opportunità per costruire sistemi alimentari più forti.

Dallo studio delle diverse branche del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, del diritto penale internazionale e del diritto internazionale del commercio, emerge come il quadro normativo rilevante sia alquanto frammentato, sia sotto il profilo della tutela del diritto umano al cibo, sia in termini di partecipazione ed assistenza reciproca degli attori coinvolti e tenuti alla tutela di esso. Ciò rende necessario, quindi, che gli Stati indirizzino i propri sforzi verso un maggior coordinamento e una maggiore cooperazione, onde rendere meno complessa

l'ottemperanza alle norme di diritto internazionale.

In questa sede sono state indagate le cause della frammentarietà in questione tramite l'analisi della normativa applicabile laddove la sicurezza alimentare sia posta in pericolo a causa di cambiamenti climatici e povertà.

Le variazioni climatiche rappresentano da tempo un argomento centrale nel dibattito internazionale, soprattutto per le ripercussioni sulla sicurezza alimentare, la quale risulta intaccata non solo in termini di disponibilità e accesso al cibo, ma anche per quanto concerne la qualità degli alimenti. Nonostante la crescente preoccupazione relativa agli impatti che i mutamenti climatici hanno sui sistemi alimentari e i ripetuti moniti da parte delle organizzazioni internazionali e gli esperti di settore, la maggioranza degli Stati continua a mostrare riluttanza nell'adattare i propri sistemi legislativi alle conseguenze del cambiamento climatico. In questa prospettiva, l'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha avanzato una serie di proposte volte a mitigare gli effetti dei mutamenti climatici sui sistemi alimentari, di modo che gli Stati possano adottare l'approccio più adeguato alle necessità ed alle peculiarità del proprio Paese. È stato poi esaminato il caso di una proposta di modifica costituzionale cilena del 2020, che, sebbene respinta, ha evidenziato una crescente consapevolezza sulla necessità di tutelare la sicurezza alimentare a livello nazionale.

Quanto alla povertà, essa risulta strettamente interconnessa all'insicurezza alimentare, essendo spesso l'una causa dell'altra. Questa tesi ha analizzato il rapporto che intercorre tra questi due fenomeni, prendendo come esempio il contesto kenyota, dove l'insicurezza alimentare è diffusa su gran parte del territorio. In particolare, è stata analizzata la problematica della diffusione delle aflatossine, che compromette gravemente la sicurezza alimentare dell'intera Nazione. Dall'analisi delle norme giuridiche e dei regolamenti rilevanti in materia, si può notare un quadro giuridico legale disorganico in cui, nonostante alcuni riferimenti espliciti al problema, la maggior parte delle disposizioni viene applicata attraverso un'interpretazione estensiva. Alla luce della concomitanza di fattori di natura legale, economica, ambientale, sociale e politica che concorrono ad aggravare le condizioni di vita della popolazione kenyota, è fondamentale che il quadro normativo incida direttamente su tutti i predetti fattori, affinché il sistema risulti maggiormente deterrente e, di conseguenza, più efficace nella tutela della sicurezza alimentare del Paese.

Nella convinzione che il silenzio e l'indifferenza siano le armi più letali di cui l'essere umano dispone, è stata infine analizzata la sicurezza alimentare in relazione ai contesti di conflitto armato, focalizzando in particolare l'attenzione sull'utilizzo della fame come strategia bellica, in violazione dell'art.8(2)(b)(xxv) dello Statuto di Roma, ed illustrando altresì l'impatto che il conflitto israelo-palestinese ha avuto sulla sicurezza alimentare nella Striscia di Gaza.

A fronte delle gravi ripercussioni che la guerra produce sui sistemi alimentari e sulla loro sicurezza, sono stati messi in luce i passi compiuti dalla comunità internazionale per rafforzare la tutela giuridica in materia, analizzando le risoluzioni emesse dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed in particolare la Risoluzione 2417 del 2018, che ha riconosciuto l'esistenza di un nesso tra conflitti armati e insicurezza alimentare, e tra pace e diritto al cibo.

In questo elaborato è stata esaminata in dettaglio la norma che prevede il divieto di affamare i civili come strategia di guerra, sulla base della quale, ad oggi, nonostante le sue ripetute violazioni, non è ancora stata emessa alcuna sentenza di condanna. Sono stati illustrati i principi e gli obblighi che gli Stati parte allo Statuto di Roma sono vincolati a rispettare e l'approccio della Corte penale internazionale in relazione a tale fattispecie. Attraverso l'esame degli elementi costitutivi della fattispecie in parola, sono emersi i suoi limiti e le ragioni per cui risulta molto complesso formulare una accusa in tal senso, offrendo una chiave di lettura sulle complessità del diritto penale internazionale. Infine, la tesi ha esaminato i più recenti sviluppi dell'attività della Corte penale internazionale, con particolare attenzione ai mandati d'arresto emessi nel 2024 nei confronti del Primo Ministro Israeliano, Benjamin Netanyahu, e dell'ex Ministro della Difesa, Yoav Gallant.

I mandati d'arresto emessi dalla Corte penale internazionale segnano un punto di svolta non solo perché, qualora vi fosse dato seguito, costituirebbero la base per un importante precedente giurisdizionale in tema di *starvation*, ma segnerebbero anche l'inizio di uno capitolo del diritto internazionale in cui la fame e l'inedia non sono più considerati fattori circostanziali, ma elementi dotati di un peso sul piano giuridico e legale. Ciò contribuirebbe senza dubbio a richiamare l'attenzione dei singoli Stati sulle questioni legate alla sicurezza alimentare, incentivandoli ad istituire sistemi di protezione giuridica e di cooperazione internazionale adeguati a contribuire alla lotta

alla fame e a limitarne (ed auspicabilmente, nel lungo periodo, anche ad eliminarne)
gli effetti a livello globale.

BIBLIOGRAFIA

ACCONCI, Pia, *The contribution of international organizations to food security and safety through a healthy environment*, in S. NEGRI (edited by) *Environmental Health in International and EU Law, Current Challenges and Legal Responses*, Routledge, Abingdon, 2020.

Action Against Hunger, *Action Against Hunger forced to suspend humanitarian activities in Hodeida*, Action Against Hunger, 4 gennaio 2018, (<https://www.actioncontrelafaim.org/en/headline/action-against-hunger-forced-to-suspend-humanitarian-activities-in-hodeida/>).

Action Against Hunger, *No Matter Who's Fighting, Hunger Always Wins: How Violent Actions Drive Food Insecurity*, Action Against Hunger, 2023.

Aflasafe, *What is Aflasafe*, (<https://aflasafe.com/aflasafe/what-is-aflasafe/>).

Aflazero, *Our solution* Aflazero, *Our solution*, (<https://www.aflazero.com/#Impact>).

ALABRESE, Mariagrazia, *Gli accordi WTO: SPS e TRIPS*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di) *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, pp. 129-140.

CANFORA, Irene, *La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di) *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Cacucci Editore, Bari, 2023, pp. 3-11.

ALAMERI, Meera Mohamed, SHEN-YEE KONG, Amanda, ALJAAFARI, Mariam Nasser, ALI, Hajer Al, EID, Khadija, AL SALLAGI, Maryam, CHENG, Wan-Hee, ABUSHELAIBI, Aisha, LIM. Swee-Hua Erin, LOH, Jiun-Yan, LAI, Kok-Song, *Aflatoxin Contamination: An Overview on Health Issues, Detection and Management Strategies*, in "Toxins", vol.15, 2023, p.246 ss

Alto Commissariato per i Diritti Umani, *Arms exports to Israel must stop immediately: UN experts*, in "Press Releases", 23 febbraio 2024, (<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/arms-exports-israel-must-stop-immediately-un-experts>).

Alto Commissariato per i Diritti Umani, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, New York, 2011, HR/PUB/11/04.

Alto Commissariato per i diritti umani, *Measures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food*, Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, 55esima Sess., 26 febbraio-5 aprile 2024, A/HRC/55/37.

Alto Commissariato per i Diritti Umani, *Over one hundred days into the war, Israel destroying Gaza's food system and weaponizing food, say UN human rights experts*, in "Press Releases", 16 gennaio 2024 (<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/01/over-one-hundred-days-war-israel-destroying-gazas-food-system>).

and).

Alto Commissariato per i Diritti Umani, *UN experts declare famine has spread throughout Gaza strip*, in “Press releases”, 9 luglio 2024.

ANANIA Giovanni, *La sicurezza alimentare nel negoziato Wto sull'agricoltura*, vol.11, fasc.40, 2015.

ANANIA, Giovanni, DE FILIPPIS, Franco, *L'Agricoltura nell'accordo conclusivo dell'Uruguay round*, in *L'Accordo Gatt in Agricoltura e l'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, 1996.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Relazione intermedia del Relatore Speciale sul diritto all'alimentazione*, 72esima Sess., New York, 21 luglio 2017, A/72/188

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Starvation and the right to food, with an emphasis on the Palestinian people's food sovereignty*, Rapporto del Relatore Speciale sul diritto al cibo, 79esima Sess., 17 luglio 2024, A/79/171.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, 78esima Assemblea Plenaria, New York, 19 dicembre 1991, Risoluzione 46/182.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *The right to food*, Rapporto del Relatore Speciale sul diritto al cibo, 76esima Sess., 27 luglio 2021, A/76/237.

AZZIZ-BAUMGARTNER, Eduardo, LINDBLADE, Kimberly, GIESEKER, Karen, SCHURZ ROGERS, Helen, KIESZAK, Stephanie, NJAPAU, Henry, SCHLEICHER, Rosemary, McCOY, Leslie F., MISORE, Ambrose, DeCOCK, Kevin, RUBIN, Carol, SLUTSKER, Laurence, and the AFLATOXIN INVESTIGATIVE GROUP, *Case control study of an acute aflatoxicosis outbreak, Kenya 2004*, in “Environmental Health Perspectives” vol.113, fasc.12, 2005, p.1779.

BEZNER KERR, Rachel, GURNEY-SMITH, Helen, HASEGAWA, Toshihiro, MIRZABAEV, Alisher, PRADHAN, Prajal, TIRADO VON DER PAHLEN, Maria Cristina, WREFORD, Anita, *Severe climate change risks to food security and nutrition*, in “Climate Risk Management”, vol. 39, 2023, pp. 1-10.

BOJIC BULTRINI, Dubravka, VIDAR, Margret, KNUTH, Lidija, *Guide on Legislating for the Right to Food*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Food and Agriculture Organization, Roma, 2009.

BOTTIGLIERI, Maria, *Il diritto al cibo adeguato Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale “nuovo”*, in “Polis Working Papers”, 22, 2015, p.12 ss.

BRUNEI, Emmanuel, K., *Understanding Factors Leading to Farmer Non-compliance with Agri-food Safety Regulations in Kenya: A Quantitative Analysis*, in “International journal of rural criminology”, vol. 8, fasc. 1, 2023, pp. 61-81.

Carta di Milano, Milano, adottata il 28 settembre 2015.

CASSESE, Antonio, *The Rome Statute. A Tentative Assessment*, in A. CASSESE, P. GAETA, J. R. W. D. JONES (editors) *The Rome Statute of the International Criminal Code: a Commentary*, vol.1, Oxford Academic, 2002, p.1906.

CIERVO, Antonello, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti*

costituzionali di un nuovo diritto fondamentale, in “Parolechiave”, fasc.2, 2017, p.55 ss..

CLAPHAM, Andrew, GAETA, Paola, SASSOLI, Marco, *The 1949 Geneva Conventions*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

CLEMENTI, Marco, TOGNOCCHI, Martino, *Politica del cibo e sicurezza alimentare*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, vol.17, fasc. 3, 2023, pp. 58-67.

Commissione Internazionale della Croce Rossa, *International Humanitarian Law Database* (<https://ihl-databases.icrc.org/en/404>).

Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, *Draft articles on Prevention and Punishment of Crimes Against Humanity*, in “Yearbook of the International Law Commission”, vol. II, Part Two, 2019.

Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries*, in "Yearbook of the International Law Commission", vol. II, Part Two, 2016.

Commissione del Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries*, in “Yearbook of the International Law Commission”, vol. II, Part Two, 2018.

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para.1, of the Covenant)*, 5a Sess., 14 dicembre 1990, E/1991/23, par.10.

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comments*, (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/general-comments>).

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12: The Right to Adequate Food (art.11)*, 20esima Sess., 12 maggio 1999, E/C.12/1999/5.

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (art.12)*, 22esima Sess., 11 agosto 2000, E/C.12/2000/4.

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 19: The Right to Social Security (art. 9)*, 39esima Sess., 23 novembre 2007, E/C.12/GC/19.

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 24 on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities*, 52esima sess., 10 agosto 2017, E/C.12/GC/24.

Commissione sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 26: Land and Economic, Social and Cultural Rights*, 75esima Sess., 3 novembre 2022, E/C.12/GC/26.

Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, *SPS Compliance, Food Safety and Food Quality*, Joint IMPACT-SAFE workshop on Non-Tariff Measures (NTMs) and International Trade Promotion, Port Vila, 9 giugno 2023.

Conferenza Mondiale sul Cibo, Roma, 16 dicembre 1974, A/RES/3348(XXIX).

CONFORTI, Benedetto, *Diritto internazionale* (X ed.), Editoriale scientifica, Napoli,

2015, p. 32.

CONLEY, Bridget, DE WAAL, Alex, *The Purposes of Starvation: Historical and Contemporary Uses*, in “Journal of International Criminal Justice”, vol. 17, fasc.4, 2019, pp. 699-722.

CONLEY, Bridget, DE WAAL, Alex, MURDOCH, Catriona, JORDASH QC, Wayne, *Accountability for Mass Starvation: Testing the Limits of the Law*, Oxford University Press, 2022.

Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, *Global fund for social protection: international solidarity in the service of poverty eradication*, Rapporto del Relatore speciale su povertà estrema e diritti umani, 47esima Sess., 9 luglio 2021, A/HRC/47/36.

CORNU, Gerard, *Vocabulaire juridique*, Paris, 2000, *ad vocem*.

Corriere della Sera, Tajani: «Italia pronta a inviare militari a Gaza. Arrestare Netanyahu? Le immunità vanno rispettate», 15 gennaio 2025, (https://www.corriere.it/politica/25_gennaio_15/tajani-italia-pronta-a-inviare-militari-arrestare-netanyahu-le-immunita-vann-rispettate-82a230ef-040f-4fd5-ac5b-a07d2d4e9xlk.shtml).

Corte penale internazionale, *Situation in the State of Palestine: ICC Pre-Trial Chamber I rejects the State of Israel's challenges to jurisdiction and issues warrants of arrest for Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant*, in “Press Releases”, 21 novembre 2024 (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges>).

Corte penale internazionale, *Elements of Crimes*, Corte penale internazionale, L'Aia, 2013.

COSTATO, Luigi, *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di) *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, pp. 3-24.

COTTIER, Michael, RICHARD, Emilia, *Article 8: War crimes*, in O. TRIFFTERER, K. AMBOS (eds) *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 3° ediz., Verlag C. H. Beck/Hart Publishing/Nomos, Monaco, 2016, p.317-685.

COTTY, Peter J., JAIME-GARCIA, Ramon, *Influences of climate on aflatoxin producing fungi and aflatoxin contamination*, in “International Journal of Food Microbiology” vol.119, 2007, p.109.

DANNENBAUM, Tom, *Starvation and International Crime*, in “Revista DIECISIETE”, n.9, 2023, pp.135-156.

Decisione del Consiglio Europeo 2003/822/EC del 17 novembre 2003 sull'accesso della Comunità Europea alla Commissione del Codex Alimentarius [Gazzetta Ufficiale EU L 309, 26.11.2003].

DE FALCO, Randle C., *Accounting for Famine at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: The Crimes against Humanity of Extermination, Inhumane Acts*

and Persecution, in “International Journal of Transitional Justice” vol.5, 2011.

DE FALCO, Randle C., *Conceptualizing Famine as a Subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach*, in “University of Pennsylvania Journal of International Law”, vol.38, fasc.4, 2016, pp. 1113–1187.

DI TURI, Claudio, *Conflitto armato russo-ucraino, diritto al cibo della popolazione ucraina nelle aree contese e sicurezza alimentare internazionale*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, vol.17, fasc. 2, 2023, pp.285-312.

DI TURI, Claudio, *La crisi dell’Organizzazione mondiale del commercio e i negoziati sull’agricoltura: quali prospettive per la sicurezza alimentare dei Paesi in via di sviluppo?*, in “Diritti umani e diritto internazionale”, vol.13, fasc.3, 2019, pp.597-621.

Dichiarazione di Francia, Gran Bretagna e Russia, telegramma del 29 Maggio 1915, (https://www.armenian-genocide.org/Affirmation.160/current_category.7/affirmation_detail.html).

Die Bundesregierung, *Statement by the Federal Government on the decision of the International Criminal Court*, in “Press Releases”, 22 novembre 2024 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklaerung-der-bundesregierung-zum-beschluss-des-internationalen-straengerichtshofs-2321638>).

Discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, Session ordinaire de 2011-2002, 61ème jour de séance, 1ère séance du mardi 19 février 2022, Présidence de M. Claude Guillard, discorso di Alain Vidalies.

DORMANN, Knut, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

ELVER, Hilal, *Food Security*, in R. GEIß, N. MELZER (ed.) *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp.484-502.

FANZO, Jessica, DAVIS, Claire, MCLAREN, Rebecca, CHOUFANI, Jowel, *The effect of climate change across food systems: Implications for nutrition outcomes*, in “Global Food Security” vol.18, 2018, pp.12–19.

FARAONI, Valeria, *Ripensare il diritto al cibo: come il Movimento per la Sovranità Alimentare (Via Campesina) sfida il sistema diritti umani*, in “Centro di Ateneo per i Diritti Umani "Antonio Papisca"”, Padova, 2023.

Federal Ministry Republic of Austria European and International Affairs, *Statement on the ICC’s decision to issue arrest warrants against Prime Minister Netanyahu and former Defence Minister Gallant*, in “Press Releases”, 21 novembre 2024 (<https://www.bmeia.gv.at/en/ministerium/presse/aktuelles/2024/11/statement-on-the-iccs-decision-to-issue-arrest-warrants-against-prime-minister-netanyahu-and-former-defence-minister-gallant>).

Food and Agriculture Organization, *Exploring the Human Rights-Based Approach in the Context of the Implementation and Monitoring of the SSF Guidelines. Workshop Proceedings*, Food and Agriculture Organization, Roma, 2016.

Food and Agriculture Organization, *Prevalence of moderate or severe food insecurity in the population (%) – Kenya*, The World Bank Data, 2021, (<https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.MSFI.ZS?end=2021&locations=KE&start=2015&view=chart>).

Food and Agriculture Organization, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*, Roma, 2004.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, International Fund for Agricultural Development, United Nations Children's Fund, World Food Programme, World Health Organization, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*, Food and Agriculture Organization, Rome, 2023.

Food and Agriculture Organization/World Food Programme, *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations: A Joint FAO/WFP Update for the United Nations Security Council*, n.5, Roma, 2019.

Food and Agriculture Organization/World Food Programme, *Monitoring Food Security in Countries with Conflict Situations: A Joint FAO/WFP Update for the United Nations Security Council*, Roma, 2020.

FRONZA, Emanuela, MALARINO, Ezequiel, *El efecto armonizador del Estatuto de la Corte Penal Internacional*, in M. DELMAS MARTY, M. PIETH, U., SIEBER (eds.), *Los caminos de la armonización penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 79-96.

FUNG, Fred, WANG, Huei-Shyong, MENON, Suresh, *Food safety in the 21st century*, in “Biomedical Journal”, vol.41, 2018, pp.88-95.

GARCIA, Kelli K., GOSTIN, Lawrence O., *One Health, One World—The Intersecting Legal Regimes of Trade, Climate Change, Food Security, Humanitarian Crises, and Migration*, in “Laws”, vol.1, 2012, p.27.

GAZZETTA, Cristina, *Il buen vivir andino nella lettura della relazione uomo-ambiente: visione mistica della natura o modello utile al superamento del dualismo antropocentrismo-biocentrismo?*, Convegno DPCE Caserta, 2022.

GESTRI, Marco, *Cibo e diritto. Dalla Dichiarazione universale alla Carta di Milano*, Mucchi Editore, Modena, 2015.

GESTRI, Marco, *Il diritto all'alimentazione*, in F. BESTAGNO (a cura di) *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela della comunità internazionale*, Vita e Pensiero Editore, Milano, 2009, pp.25-60.

Global Rights Compliance, World Peace Foundation, *The Crime of Starvation and Methods of Prosecution and Accountability*, Global Rights Compliance, 2019. (<https://starvationaccountability.org/wp-content/uploads/2019/06/Legal-Paper-Starvation.pdf>).

Gruppo di lavoro sulla questione dei diritti umani e le corporazioni transnazionali e altre aziende (Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises), *Information note on climate change and*

the Guiding Principles on Business and Human Rights, 2023, (<https://media.business-humanrights.org/media/documents/Information-Note-Climate-Change-and-UNGPs.pdf>).

GUTIERREZ POSSE, Hortensia D. T., *The relationship between international humanitarian law and the international criminal tribunals*, in “International Review of the Red Cross” vol.88, n.861, 2006, pp.65-88.

HARMES, Adam, *The Rise of Neoliberal Nationalism*, in “Review of International Political Economy”, vol.19, fasc.1, 2012, pp. 59-86.

HARTWICK, Elaine, PEET, Richard, *Neoliberalism and Nature: The case of the WTO*, in “The Annals of the American Academy” vol.590, fasc.1, 2003.

HARVEY, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

High-Level Task Force on the global food security crisis, *Updated Comprehensive Framework for Action*, in United Nations, New York, 2008.

High Level Panel Experts, *Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Food and Agriculture Organization, Roma, 2011, (https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-price-volatility-and-food-security-report-July-2011.pdf).

Human Rights Watch, *“That Land is My Family’s Wealth”: Addressing Land Dispossession in Cote d’Ivoire’s Post Election Conflict*, Human Rights Watch, 2013, p. 29, (<https://www.hrw.org/report/2013/10/09/land-my-familys-wealth/addressing-land-dispossession-after-cote-divoires-post>).

Humanitarian Outcomes, *Figures at a Glance*, Aid Worker Security Report, luglio 2022, (www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsd_figures_2022.pdf).

International food policy research institute, *Aflatoxins in Kenya: an Overview*, in International Food Policy Research Institute, “Aflacontrol Project”, 2010.

International panel of experts on sustainable food systems, *Another perfect storm?*, maggio 2022, (https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf).

Intergovernmental panel on climate change, *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2022.

JONES, Mared, Gwyn, *Fact check: Where do EU countries stand on ICC’s arrest warrant for Netanyahu?*, in “euronews” 3 dicembre 2024 (<https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/03/fact-check-where-do-eu-countries-stand-on-iccs-arrest-warrant-for-netanyahu>).

JORDASH, Wayne, MURDOCH, Catriona, HOLMES, Joe, *Strategies for Prosecuting Mass Starvation*, in “Journal of International Criminal Justice” vol.17, fasc.4, 2019, pp.849-880.

KEARNEY, Diana, *Food Deprivations as Crimes Against Humanity*, in “New York University Journal of International Law and Politics” vol.46, 2013, pp.253–289.

KEMUNTO, Damaris, *Legal And Regulatory Gaps Inherent To The Implementation Of The Legal Aid Act*, in “International Commission of Jurists, Kenyan Section”, 2024 (<https://icj-kenya.org/news/legal-and-regulatory-gaps-inherent-to-the-implementation-of-the-legal-aid-act/>) accesso 22 giugno 2024.

KLAMBERG, Mark, *Commentary on the Law of the International Criminal Court*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Brussels, 2017, p.38.

KLEFFNER, Jann K., *Complementarity in the Rome Statute and National Criminal Jurisdictions*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

KLEFFNER, Jann K., *The Impact of Complementarity on National Implementation of Substantive International Criminal Law*, in “Journal of International Criminal Justice”, Vol. 1, 2003, pp. 86-113.

LAZZARINI, Philippe, Dichiarazione al Consiglio di Sicurezza ONU, New York, 10 ottobre 2024 (<https://unric.org/it/gaza-dichiarazione-di-philippe-lazzarini-commissario-generale-unrwa-al-consiglio-di-sicurezza-onu/>).

LEANZA, Umberto, CARACCILO, Ida, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*, 3° ediz., Giappichelli Editore, Torino, 2020.

LUPO, Antonietta, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in “Rivista di diritto alimentare”, vol. 16, fasc. 1, 2022, pp. 54-67.

LUPO, Antonietta, *Il diritto al cibo nella crisi climatica tra sicurezza e “sostenibilità” alimentare*, in “Rivista di BioDiritto”, fasc.2, 2023.

MAGGIORE, Angelo, AFONSO, Ana, BARRUCCI, Federica, DE SANCTIS, Giacomo, *Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality*, in “EFSA”, vol.17, fasc.6, 2020.

MBOW, Cheikh, ROSENZWEIG, Cynthia, BARIONI, Luis G., BENTON, Tim G., HERRERO, Mario, KRISHNAPILLAI, Murukesan, LIWENGA, Emma, PRADHAN, Prajal, RIVERA-FERRE, Marta G., SAPKOTA, Tek, TUBIELLO, Francesco N., XU, Yinlong, *Food Security*, in P.R. SHUKLA, J. SKEA, E. CALVO BUENDIA, V. MASSON-DELMOTTE, H.-O. PORTNER, D.C. ROBERTS, P.Z., R. SLADE, S. CONNORS, R. VAN DIEMEN, M. FERRAT, E. HAUGHEY, S. LUZ, S. NEOGI, M. PATHAK, J. PETZOLD, J.P.P., P. VYAS, E. HUNTLEY, K. KISSICK, M. BELKACEMI, J. MALLEY (eds.) *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial ecosystems*, International Panel on Climate Change, 2019.

MAHLER, Anne, Garland, *Global South*, in “Oxford Bibliographies in Literary and Critical Theory”, 2017, (<https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780190221911/obo-9780190221911-0055.xml?rskey=eMzKAW&result=16>).

MARCUS, David, *Famine crimes in international law*, in “American Journal of

International Law”, vol. 97, No. 2, 2003, pp. 245-281.

MARTINA, Maurizio, *Ecco la Carta di Milano, cibo diritto di tutti*, in “La Stampa”, 28 aprile 2015 (<http://www.mauriziomartina.it/ecco-la-carta-di-milano-cibo-diritto-di-tutti/#more-586>).

MECHLEM, Kerstin, *Food, Right to, International Protection: This article was last updated June 2008*, in P. MINNEROP, R. WOLFRUM, F. LACHENMANN (eds), *International Development Law: Thematic Series: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University press, New York 2019, pp. 459–467.

MEIJER, Nathan, KLETER, Gijs, DE NIJS, Monique, RAU, Marie-Luise, DERKX, Ria, VAN DER FELS-KLERX, H. J., *The aflatoxin situation in Africa: systematic literature review*, in “Comprehensive reviews in food science and food safety”, vol.20, 2021, pp.2286.

MEYBECK, Alexander, GITZ, Vincent, REDFERN, Suzanne, *Impatti del cambiamento climatico sulla sicurezza alimentare*, in “Analysis”, vol.19 fasc. 1 2017, pp. 30-43.

Messaggio del Segretario generale delle Nazioni Unite per la giornata mondiale dell’alimentazione, 16 ottobre 2023, New York (<https://unric.org/it/giornata-mondiale-dellalimentazione-messaggio-del-sg/>).

Ministere de l’Europe et des affaires etrangeres, *Israel - International Criminal Court*, in “News”, 27 novembre 2024, (<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/israel-palestinian-territories/news/2024/article/israel-international-criminal-court-27-11-24>).

MIRZABAEV Alisher, BEZNER KERR Rachel, HASEGAWAC Toshihiro, PRADHAN Prajal, WREFORD Anita, TIRADO VON DER PAHLEN Maria Cristina, GURNEY-SMITH Helen, *Severe climate change risks to food security and nutrition*, in “Climate Risk Management”, vol.39, 2023, pp.1-10.

MUTEGI, Charity K., COTTY, Peter J., BANDYOPADHYAY Ranajit, *Prevalence and mitigation of aflatoxins in Kenya (1960-to date)*, in “World Mycotoxin Journal” vol.11, fasc.3, 2018, p.341.

Nazioni Unite, *Guidance note for United Nations resident coordinators and country teams: supporting Governments to better respect, promote and protect environmental human rights defenders*, novembre 2023.

Nazioni Unite, *Sixth Committee, Upholding Tradition of Consensus in Historic Meeting, Approves Text to Begin Elaborating International Convention on Crimes Against Humanity*, in “Meetings Coverage and Press Releases”, 22 novembre 2024, (<https://press.un.org/en/2024/gal3738.doc.htm>).

NEGRI, Stefania, *Food Safety and Global Health: An International Law Perspective* in “Global Health Governance”, vol. 3, fasc. 1, 2009, pp. 1-29.

NEGRI, Stefania, *La sicurezza alimentare tra sfide globali e diritti emergenti*, in “Iura & Legal Systems”, vol. 2, 2015, pp. 220-228.

NEGRI, Stefania, *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale* G. Giappichelli Editore, Torino, 2018.

Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, 2021.

PEJIC, Jelena, *The right to food in situations of armed conflict: the legal framework*, in “International Committee of the Red Cross”, vol.83, 2001, pp.1097-1109.

PITTO, Simone, *Cambiamento climatico e sicurezza alimentare: dall’approccio One Health ai modelli olistici del Global South*, in “Rivista di BioDiritto”, fasc. 2, 2023, pp. 315-347.

PIVIDORI, Claudia, *Il principio di complementarità della Corte penale internazionale e il processo di adattamento degli ordinamenti interni*, Editoriale Scientifica, 2016.

RATTO, Filomena, *La 13ma Conferenza Ministeriale dell’OMC: poche luci e molte ombre sul commercio internazionale*, in “Il Caffè Geopolitico”, 29 aprile 2024 (<https://ilcaffegeopolitico.net/988036/la-13-conferenza-ministeriale-dellomc-poche-luci-e-molte-ombre-sul-commercio-internazionale#:~:text=La%20Conferenza%20ministeriale%20è%20l,12%20conferenze%2C%20con%20risultati%20alterni>).

RODL & PARTNER, *Aflatoxin in Kenya: Enforcement of Food Safety Standards*, Rodl & Partner, 2020, (<https://www.roedl.com/insights/life-sciences-law/kenya-aflatoxin-food-cancer-contamination-legal>).

ROESEL, Kristina, GRACE, Delia, *Food safety and informal markets: Animal products in sub-Saharan Africa*, Routledge, New York, 2015.

ROSSET, Peter, *Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements*, in “Backgrounder” vol. 9, fasc. 4, 2003.

RUBINO, Vito, *Politica Agricola Comune, scelte “green” e conflitto in Ucraina: qualche riflessione sull’approccio Ue alla sicurezza alimentare in tempi di crisi con particolare riferimento al caso delle “produzioni biologiche”*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di) *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Cacucci Editore, Bari, 2023, pp. 181-205.

SALVATICI, Luca, *Commercio internazionale e sicurezza alimentare*, in “Atlante Geopolitico 2015”, Treccani, Roma, 2015.

SANDOZ, Yves, SWINARSKI, Christopher, ZIMMERMANN, Bruno (eds), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1987, p. 1479.

SAUL, Ben, KINLEY, David, MOWBRAY, Jacqueline, *The International Covenant on Economic, Socio and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*, Oxford Academic, Oxford, 2014.

SCN Task Force on assessment, monitoring and evaluation, IPC Global Partners, *Review of Nutrition and Mortality Indicators for the IPC: Reference Levels and Decision-making*, 2009 (<https://media.odi.org/documents/5636.pdf>).

Scottish Human Rights Commission, *Minimum Core Obligations – The Practice of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Scottish Human Rights Commission, 2023, (<https://www.scottishhumanrights.com/media/2402/mcos-and-the-practice-of-the-un-committee-on-economic-social-and-cultural-rights-final.pdf>).

Sénat du Belgique (2 février 2000), Project de la Loi portant assentiment au Statut de la Cour pénal internationale fait à Rome le 17 juillet 1998 (exposé de motifs), par. 21.

SHIVA, Vandana, *Agroecology and Regenerative Agriculture: Sustainable Solutions for Hunger, Poverty, and Climate Change*, Synergetic Press, Santa Fe, 2022.

TASIOULAS, John, *Minimum Core Obligations: Human Rights in the Here and Now*, The World Bank, 2017.

The Law Library of Congress, *Crimes Against Humanity Statutes and Criminal Code Provisions in Selected Countries*, Multinational report, The Law Library of Congress, 2010.

The World Bank, *Land & Conflict, Protecting and strengthening the land tenure of vulnerable groups*, World Bank Group, 2016.

Treccani, *Genocidio, ad vocem*, (<https://www.treccani.it>).

VAN DER WILT, Harmen, *Equal Standards? On the Dialectics between National Jurisdictions and the International Criminal Court*, in “International Criminal Law Review”, Vol. 8, 2008, pp. 229-272.

VENTURA, Manuel J., *Prosecuting Starvation under International Criminal Law*, in “Journal of International Criminal Justice”, vol.17, fasc.4, 2019, pp.781-814.

WAMBUA, Boniface Nzuve, OMOKE, Kennedy Japhan, MUTUA, Telesia Muthakye, *Effects of Socio-Economic Factors on Food Security Situation in Kenyan Dry lands Ecosystem*, in “Asian Journal of Agriculture and Food Science”, vol.2, fasc.1, 2014, p.52.

World Bank Group, *Impacts Of The Conflict In The Middle East On The Palestinian Economy*, in “World Bank Economic Monitoring Report”, 2024, (<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ce9fed0d3bb295f0363d690224d1cd39-0280012024/original/Palestinian-Econ-Upd-May2024-FINAL-ENGLISH-Only.pdf>).

World Bank Open Data, *Rural population (% of total population) – Kenya*, 2022 (<https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=KE>), accesso: 18 giugno 2024.

World Food Programme, *Una crisi alimentare globale*, Roma, accesso: 29 agosto 2024, (<https://it.wfp.org/crisi-alimentare-globale>).

World Food Programme, *Linking disaster risk financing with social protection: an overview of concepts and considerations*, World Food Programme, 2023, p. 2.

World Food Summit Plan of Action, Roma, 13 novembre 1996, in "Report of the World Food Summit", Rome, Food and Agriculture Organization, 1996.

World Health Organization, *Food Safety*, Health Topics (https://www.who.int/health-topics/food-safety#tab=tab_1).

World Health Organization, *Mycotoxins*, in “WHO newsroom”, 2023 (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mycotoxins>) accesso: 25 aprile 2024.